Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

# ATA Nº 36, DE 31 DE AGOSTO DE 2011

**- SESSÃO ORDINÁRIA -**

# PLENÁRIO

**APROVADA EM 08 DE SETEMBRO DE 2011**
**PUBLICADA EM 09 DE SETEMBRO DE 2011**

**ACÓRDÃOS NºS 2303 a 2323, 2324 a 2371, 2378, 2380 e 2383**

ATA Nº 36, DE 31 DE AGOSTO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Benjamin Zymler
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Secretário das Sessões: AUFC Luiz Henrique Pochyly da Costa
Subsecretária do Plenário: AUFC Marcia Paula Sartori

À hora regimental, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro, dos Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude de vacância de cargo de Ministro, no período de 30/08/11 a 16/09/11), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira e do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado. Ausente em missão oficial o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a ata nº 35, da sessão ordinária realizada em 24 de agosto (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

Da Presidência:

Proposta, aprovada pelo Plenário, de sobrestamento dos processos que tenham por objeto a requisição de servidores no âmbito da Justiça Eleitoral até o julgamento dos recursos interpostos contra o Acórdão nº 199/2011-Plenário (TC-014.770/2009-9), cuja relatoria está a cargo do Ministro José Jorge;

Convocação de sessão extraordinária para as 17 horas do dia 13 de setembro, com vistas a apreciar o processo nº TC-021.032/2003-0, que trata da revisão do Regimento Interno;

Criação de grupo de trabalho com vistas à definição de proposta de regulamentação do disposto no § 2º do art. 32 da Lei nº 9.074/1995, que trata da dispensa de licitação na assinatura de pré-contratos para viabilizar a participação de estatais em certames licitatórios de outorgas de concessão de serviço público;

Constituição do Comitê de Gestão da Estratégia e da Governança Corporativa do Tribunal de Contas da União, com finalidade de assessorar a Presidência e a Comissão de Coordenação Geral (CCG) nas questões afetas à gestão da estratégia e da governança corporativa;

Noticia a realização, com qualidade, pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, de auditoria operacional, com enfoque ambiental, no âmbito do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex), financiado pelo BID e apoiado pelo TCU; e

Remessa, ao Congresso Nacional, do Relatório das Atividades do Tribunal de Contas da União relativo ao 2º trimestre do exercício de 2011.

Do Ministro Augusto Nardes:

Informa o cronograma de apreciação do processo TC-021.032/2003-0, que trata o Projeto de Resolução dispondo sobre a revisão do Regimento Interno.

MEDIDAS CAUTELARES (v. inteiro teor dos despachos e das respectivas comunicações no Anexo II a esta Ata)

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a concessão das medidas cautelares exaradas nos processos nºs:

TC-027.910/2011-3, pelo Ministro José Jorge, para determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep que se abstenha de formalizar a contratação da empresa vencedora do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 18/2011, ou, caso já o tenha feito, que suspenda a execução do objeto contratado;

TC-026.208/2011-3, pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, para determinar ao Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR que suspenda todos os atos atinentes à execução dos recursos repassados fundo a fundo por meio da Portaria nº 3.685/2010, do Ministério da Saúde, sobretudo os pagamentos que ainda não foram realizados no âmbito dos Contratos nºs 68 e 69/2011; e

TC-019.377/2011-8, pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, para determinar que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) suspenda a execução do contrato decorrente do pregão eletrônico nº 19/2011 e de seus atos decorrentes, bem como se abstenha de autorizar adesões à ata de registro de preços.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 9/2011, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Data do sorteio: 25/08/2010

Processo: 001.059/2004-5
Interessado: Prefeitura Municipal de Andaraí - BA
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 001.443/2001-2
Interessado: FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE - MI
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 002.287/2005-3
Interessado: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (VINCULADOR), /PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 008.260/1999-0
Interessado: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL - BNB
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 011.617/2010-1
Interessado: SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS/SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 012.065/2005-9
Interessado: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 012.148/2010-5
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 012.847/2003-8
Interessado: Prefeitura Municipal de Andaraí - BA
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 012.872/2005-7
Interessado: CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MATO GROSSO - MEC
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 014.696/2010-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 015.367/2009-6
Interessado: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 015.568/2010-5
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 017.041/2010-4
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 017.044/2010-3
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 017.905/2009-5
Interessado: SEBRAE - DEP. REGIONAL/MS - MDIC
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 018.701/2004-9
Interessado: DIRETORIA EXECUTIVA DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 019.531/2003-3
Interessado: FNDE/FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 020.378/2008-2
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 021.881/2007-1
Interessado: IDENTIDADE PRESERVADA/(DOCUMENTO SIGILOSO)
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 026.117/2010-0
Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 66, § 4º, da Resolução nº 136/2000 - TCU).
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 027.689/2008-4
Interessado: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - MF

Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Data do sorteio: 30/08/2010

Processo: 003.838/2008-0
Interessado: Prefeitura Municipal do Natal - RN
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 004.613/2010-4
Interessado: CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS/CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS-SE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 006.649/2009-5
Interessado: MINISTÉRIO DO ESPORTE (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 007.090/2009-3
Interessado: Superintendência Estadual da Funasa no Ceará
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 009.132/2010-4
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 009.521/2002-5
Interessado: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - MEC
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 013.962/2007-7
Interessado: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR - MEC, FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 016.898/2005-1

Interessado: CONSELHO REGIONAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL-SP/3A REGIÃO
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 018.983/2009-6
Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU
Motivo do sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Administrativos
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 019.531/2003-3
Interessado: FNDE/FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 025.476/2009-4
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 028.501/2008-4
Interessado: CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MATO GROSSO - MEC
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 030.576/2007-4
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 032.590/2010-5
Interessado: SECEX-RN/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO RN
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 575.164/1995-6
Interessado: PM - ITAPERUNA - RJ
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo nº TC-003.426/2008-8, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis declinou de produzir sustentação oral que havia requerido.

Na apreciação do processo nº TC-022.291/2009-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, o Dr. Walter Costa Porto declinou de produzir sustentação oral que havia requerido.

Na apreciação do processo nº TC-021.559/2005-8, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira e revisor, o Ministro José Múcio Monteiro, produziram sustentação oral os Drs. Marco Antônio Guimarães, em nome do Serviço Social da Indústria e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamentos Regionais do Paraná, e Carlos Alberto Del Claro Gloger, em nome do Instituto de Promoção do Desenvolvimento - IPD.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-021.559/2005-8 (Ata nº 53/2009) e o Tribunal aprovou por unanimidade o Acórdão nº 2326, apresentado pelo revisor, Ministro José Múcio Monteiro.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo nº TC-027.908/2010-0 (Ata nº 12/2011) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 2327, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, Ministro Raimundo Carreiro.

PEDIDO DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo nº TC-021.178/2010-0, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro, em função de pedido de vista formulado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

ADIAMENTO DE DISCUSSÃO

Com base no artigo 113 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo nº TC-003.426/2008-8, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de pauta, os processos nºs:
TC-019.624/2011-5 e TC-009.987/2011-8, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
TC-005.383/2007-0, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
TC-017.083/2006-8, cujo relator é o Ministro José Jorge;
TC-017.099/2010-2, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro; e
TC-027.425/2010-0 e TC-014.789/2011-6, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 2303 a 2323.

**RELAÇÃO Nº 31/2011 – Plenário**
Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

**ACÓRDÃO Nº 2303/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, à vista do documento de fls. 380/381 do vol. 1 e considerando a instrução de fls. 382/383, em manter o arquivamento do seguinte processo, com fundamento no art. 143, inciso V, "a" e 169, inciso IV do Regimento Interno, tendo em vista o cumprimento de seu objeto, sem prejuízo da determinação a seguir:

**1. Processo TC-009.115/2007-7 (DENÚNCIA)**

1.1. Responsáveis: Pedro Alvim Júnior (278.286.976-00); Ricardo Monteiro de Castro Melo (098.091.801-44)

1.2. Interessado: Banco Central do Brasil - MF (00.038.166/0001-05)

1.3. Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil - MF

1.4. Relator: Ministro Valmir Campelo

1.5. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo(SECEX-2)

1.6. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

1.7. Determinação:

1.7.1 à 2ª Secex para encaminhar ao Banco Central do Brasil, para conhecimento:

1.7.1.1.cópia do Ofício nº 3084 CGFG/DIFIS/PREVIC, de 7.7.2011 (fls. 380/381, vol.1) e do Parecer nº 88/2011/CGCJ/PF/PREVIC, de 13.11.2001, (fls. 376/379, vol. 1), originários da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC, relativamente à constatação de ilegalidade em pagamentos efetuados aos Srs. Pedro Alvim Júnior e Ricardo Monteiro de Castro Melo, bem como à determinação de providências a serem adotadas pela Centrus visando à recuperação desses valores pagos indevidamente.

**ACÓRDÃO Nº 2304/2011 - TCU – Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, nos termos da Questão de Ordem da Presidência deste Tribunal, aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011 - (Ata nº 22/2011 – Plenário), em fazer a determinação a seguir, arquivar o processo, devendo ser dada ciência desta deliberação à Conjur/TCU e à Universidade Federal do Amazonas, de acordo com a instrução da unidade técnica de fls. 159/161 - anexo 3:

**1. Processo TC-005.577/2005-7 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Responsável: Secretaria de Recursos Humanos - MP

1.2. Interessado: Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP

1.3. Órgão/Entidade: Secretaria de Recursos Humanos - MP

1.4. Relator: Ministro Valmir Campelo

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal(SEFIP)

1.6. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

1.7. Determinar ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, o acompanhamento do Mandado de Segurança Coletivo nº 208.32.00.05658-4/1ª Vara Federal – Amazonas, que tramita no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 34/2011 – Plenário**
Relator – Ministro AUGUSTO NARDES

**ACÓRDÃO Nº 2305/2011 - TCU - Plenário**

Considerando a solicitação formulada pelo responsável, Sr. Augusto Jorge Ferreira Lima, no sentido de parcelar a multa a ele imputada em 60 (sessenta) meses ou no maior prazo possível.

Considerando a disposição regimental que trata do tema, a qual autoriza o pagamento parcelado da importância devida em até 24 (vinte e quatro) parcelas.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 26, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, em autorizar o parcelamento da multa imputada ao responsável por meio do Acórdão nº 376/2011 - TCU- Plenário, prolatado na Sessão de 16/2/2011, inserido na Ata 5/2011-Plenário, em 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, bem como alertá-lo da necessidade de encaminhamento a este Tribunal dos comprovantes de pagamentos das respectivas parcelas.

**1. Processo TC-019.799/2007-3 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2006)**

1.1. Apensos: 001.537/2004-5 (REPRESENTAÇÃO); 013.668/2006-6 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Responsáveis: Angela Solange Barreto Brasil (225.190.922-20); Antonio Ribeiro da Silveira (352.681.072-91); Augusto Jorge Ferreira Lima (153.954.722-15); Gesse Santana Borges (310.151.741-91); Gilmar Horta Thome (074.656.532-15); Izete Nascimento Viana (112.357.132-53); Jose Ferreira de Alencar (149.802.232-49); Maria Caetano da Mota (465.749.136-91); Maria Cirlana da Silva Nascimento (193.355.982-91); Nara Dieny Rodrigues de Lira Costa (241.721.972-72); Paulo Roberto Campos Moreira (410.383.551-68); Rosilda Leandro da Silva (074.721.962-15); Ternilson de Souza Santos (287.403.002-34).

1.3. Órgão/Entidade: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda Em Roraima.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima (SECEX-RR).

1.6. Advogados constituídos nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**ACÓRDÃO Nº 2306/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 143 e 218 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, em expedir quitação ao Sr. Abidias José de Sousa Júnior, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada por meio do acórdão nº 852/2010 – TCU – Plenário.

Quitação relativa ao subitem 9.3 do Acórdão nº 852/2010 – TCU – Plenário, em Sessão de 28/4/2010, Ata nº 13/2010 – Plenário.

ABIDIAS JOSE DE SOUSA JUNIOR

Valor original da multa: R$ 10.000,00 Data de origem da multa: 28/4/2010

Valor recolhido: R$ 10.000,00 Data do recolhimento: 31/5/2011

**1. Processo TC-012.165/2009-7 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Responsáveis: Abidias Jose de Sousa Junior (279.712.951-20); Eliana Melo dos Santos Porto (061.240.202-97).

1.2. Interessado: Martinez & Martinez Advogados Associados S/C (05.751.699/0001-45).

1.3. Órgão/Entidade: Banco da Amazônia S.A. – MF.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (SECEX-PA).

1.6. Advogados constituídos nos autos: Adriana Silva Rabelo, OAB/AC n° 2.609-A; Gisele Coutinho Beserra, OAB/AP n° 1.168-B, Annabelle de Oliveira Machado, OAB/AM n° 4.419; João Pedro de Deus Neto, OAB/RJ n° 135.506; Milton Araújo Ferreira, OAB/PA n° 10.109-B; Dileta Maria de Albuquerque Sena, OAB/DF n° 4.049; Alba Maria de Souza Lima, OAB/MA n° 7.306; Carlos Alberto Braga Diniz Júnior, OAB/MA n° 7.298; Fernando Rodrigues de Assis, OAB/MA n° 5.156; Jefferson Wallace Gomes Martins França, OAB n° 6.677; Elisangela Hasse, OAB/MT n° 8.689; Jeanne Karla Ribeiro, OAB/MT n° 8.367; Alexandre Gustavo Moura Guimarães, OAB/PA n° 10.334; Aline Meirelles Barroso, OAB/PA n° 5.543; Aline Penedo de Oliveira, OAB/PA n° 7.086; Ana Coeli Bastos Lisboa, OAB/PA n° 7.091; Ana Lúcia Barbosa da Silva, OAB/PV n° 8.489; Ana Margarida Silva Loureiro Godinho, OAB/PA n° 2.309; Ana Maria Fragoso Toscano, OAB/PA n° 1.780; André Alberto Souza Soares, OAB/PA n° 7.865; Angélica Patrícia Almeida Monteiro, OAB/PA n° 9005; Antonio Felix Teixeira Negrão, OAB/PA n° 6.417; Antonio Paulo da Costa Nunes, OAB/PA n° 7.024; Arielson Ribeiro Lima, OAB/PA n° 11.277; Átila Alcyr Pina Monteiro, OAB/PA n° 6.558; Chiara de Sousa Costa, OAB/PA n° 10.535; Cristiano Coutinho de Mesquita, OAB/PA n° 10.311; Danielle de Jesus Oliveira dos Santos, OAB/PA n° 7.690; Denize do Socorro da Conceição Brito, OAB/PA n° 8.543; Eder Augusto dos Santos Picanço, OAB/PA n° 10.396; Érica Cristina Ferreira Gomes, OAB/PA n° 11.383; Humberto Souza Miranda Pinto, OAB/PA n° 12.942; Izabela Ribeiro Russo Rodrigues, OAB/PA n° 6.983; Joseane do Socorro de Sousa Amador, OAB/PA n° 11.001 Josiane Maria Maués da Costa Franco, OAB/PA n° 7.308; Luiz Paulo Santos Álvares, OAB/PA n° 1.788; Marçal Marcelino da Silva Neto, OAB/PA n° 5.865; Marcel Leda Noronha Macedo, OAB/PA n° 13.559; Maria Rosa Marinho Ferreira, OAB/PA n° 12.164; Maria Rosineide Alves de Lima, OAB/PA n° 8.370; Marlene de Nazaré Amaral Lopes, OAB/PA n° 7.547; Marluce de Lima Ferreira, OAB/PA n° 8.783-B; Monique Rocha Zoni Botelho, OAB/PA n° 11.690; Nazaré de Fátima Santos Domingues, OAB/PA n° 7.788; Patrícia de Nazareth da Costa e Silva, OAB/PA n° 11.274; Samuel Nystron de Almeida Brito, OAB/PA n° 7.535; Rosimar Socorro de Souza Ramos, OAB/PA n° 8.562; Vitor Hugo Magno da Silva, OAB/PA n° 12.350; Vitor Manoel Silva de Magalhães, OAB/PA n° 9.346; Wellington Marques da Fonseca, OAB/PA n° 9.329; José Raimundo Cosmo Soares, OAB/PA n° 2.647; Karlene Azevedo de Aguiar, OAB/PA n° 11.325; Marcos Antonio dos Santos Vieira, OAB/PA n° 10.898; Daniele Gurgel do Amaral, OAB/RO n°; Gilberto Silva Bonfim, OAB/RO n° 1.727; Marcelo Longo de Oliveira, OAB/RO n° 1.096; Monamares Gomes Grossi, OAB/RO n° 903; Paulo Eduardo da Silva Nascimento, OAB/RO n° 2.537; Carlos Alberto Cóqui, OAB/SP n° 60.915; Marcus Fabrício Eller, OAB/SP n° 246.431; Paulo Sérgio Lopes Gonçalves, OAB/SP n° 9.909; Alessandro de Paula Canedo, OAB/TO n° 1.334-A; Fernanda Ramos Ruiz, OAB/TO n° 1.965; Maurício Cordenonzi, OAB/TO n° 2.223; e Silas Araújo Lima, OAB/TO n° 1.738.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 28/2011 – Plenário**
Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

**ACÓRDÃO Nº 2307/2011 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno, c/c o enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 666/2011 - TCU - Plenário, prolatado na sessão de 23/3/2011, Ata 9/2011, relativamente aos subitens “3.2” e “9.1”, de modo que onde se lê: “Fidens Engenharia Ltda.”, leia-se: “Fidens Engenharia S/A”, mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

**1. Processo TC-008.530/2005-4 (EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - TCE)**

1.1. Recorrentes: Fidens Engenharia S/A (05.468.184/0001-32); Sérgio Yoshio Nakamura (004.641.628-58); Domingos Sávio de Medeiros (161.643.504-68).

1.2. Unidade: Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Acre

1.3. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB-MG 71.947); Patrícia Guercio Teixeira (OAB-MG 90.459); Lara Maria de Araújo Barreira (OAB-MG 126.039); Nayron Sousa Russo (OAB-MG 106.011).

**ACÓRDÃO Nº 2308/2011 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso III e V, alínea "a", do Regimento Interno, em:

**1. Processo TC-022.567/2007-0 (DENÚNCIA)**

1.1. Apensos: 029.464/2009-1 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei 8.443/1992)

1.3. Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FUFMS/MEC.

1.4. Advogado constituído nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250).

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.5.1. determinar à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FUFMS que informe, na próxima prestação de contas, as providências adotadas com vistas à implantação definitiva do controle eletrônico de frequência dos servidores lotados no Núcleo de Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian, conforme previsto na Instrução de Serviço 108, de 20/06/2011;

1.5.2. informar à Advocacia Geral da União – Procuradoria da União no Estado de Mato Grosso do Sul que, em decorrência de análise documental das informações produzidas pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS) quanto ao atendimento do subitem 9.8 do Acórdão 2006/2008 – Plenário, a matéria objeto do Ofício 2266-ER/AGU/PU/MS não carece de medidas fiscalizatórias imediatas e **in loco** desta Corte de Contas, e será novamente avaliada, de maneira pormenorizada, no bojo do TC 017.231/2009-7 (Prestação de Contas da FUFMS – Exercício de 2008);

1.5.3. encaminhar à Advocacia Geral da União – Procuradoria da União no Estado de Mato Grosso do Sul cópia das fls. 2686/2693 dos autos, bem como da presente deliberação, para conhecimento; e

1.5.4. apensar este processo ao TC 021.349/2008-5 (Prestação de Contas da FUFMS – Exercício de 2007), com fulcro no art. 250, §§ 2° e 5°, do RITCU, com vistas a avaliar os reflexos das multas aplicadas aos Srs. Sebastião Luiz de Mello e Aurélio Ferreira por intermédio do Acórdão 2006/2008 – Plenário (mantidas pelos Acórdãos 1670/2010 e 2862/2010, ambos do Plenário) na gestão desses responsáveis relativa ao exercício de 2007.

**ACÓRDÃO Nº 2309/2011 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; e 27 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 218 e seu parágrafo único do Regimento Interno, em dar quitação aos responsáveis, ante o recolhimento integral das multas que lhes foram imputadas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

Quitação relativa ao item 8.4, do Acórdão 271/2002 – TCU - Plenário, proferido em sessão de 24/7/2002:

Responsável: Délvio Buffulin (CPF 018.559.808-00)

| | |
|---|---|
| Valor original: R$ 5.000,00 | Data de origem do débito: 24/7/2002 |
| Valor recolhido: R$ 8.839,00 | Data do recolhimento: 22/6/2011 |

| | |
|---|---|

Quitação relativa ao item 8.5, do Acórdão 271/2002 – TCU - Plenário, proferido em sessão de 24/7/2002:

Responsável: Antonio José Teixeira de Carvalho (CPF 621.447.078-04)

| | |
|---|---|
| Valor original: R$ 5.000,00 | Data de origem do débito: 24/7/2002 |
| Valor recolhido: R$ 5.000,00 | Data do recolhimento: 24/1/2011 |
| Valor recolhido: R$ 3.461,50 | Data do recolhimento: 21/2/2011 |

**1. Processo TC-001.664/2001-3 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Responsáveis: Antonio Jose Teixeira de Carvalho (621.447.078-04); Délvio Buffulin (018.559.808-00); Helder Almeida de Carvalho (396.509.958-20); Rubens Tavares Aidar (069.622.038-53)

1.2. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região – TRT/SP.

1.3. Advogados constituídos nos autos: Sebastião Botto de Barros Tojal (OAB/SP 66.905) e Sérgio Rabello Tamm Renault (OAB/SP 66.823).

**ACÓRDÃO Nº 2310/2011 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 235 e 237, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, bem como determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de se efetivar as determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

**1. Processo TC-009.949/2010-0 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Representante: Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Norte – Secex-RN.

1.2. Unidade: Departamento Penitenciário Nacional – SNJ/MJ.

1.3. Advogado constituído nos autos: não há.

1.4. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.4.1. dar ciência à Gerência Executiva do INSS em Fortaleza-CE sobre a existência de forte indício, verificado nos autos do TC 009.949/2010-0, de que a firma individual REBECA LÚCIO ALMEIDA SOUSA – ME (CNPJ 10.739.012/0001-96) não tem recolhido os tributos sociais (INSS) de seus empregados; e, apesar de legalmente constituída nos órgãos competentes de Fortaleza-CE, seu endereço físico é incerto e não sabido, sendo, porém, o endereço de sua titular, a senhora Rebeca Lúcio Almeida Sousa (CPF 027.393.263-27), conforme registro no Sistema CPF: rua 729 290 3ª Etapa – bairro: Conjunto Ceará - CEP 60750-000 – Fortaleza-CE;

1.4.2. dar ciência à Delegacia Regional do Trabalho no Ceará – DRT sobre a existência de forte indício, verificado nos autos do TC 009.949/2010-0, de que a firma individual REBECA LÚCIO ALMEIDA SOUSA – ME (CNPJ 10.739.012/0001-96) não tem recolhido os tributos sociais (FGTS) de seus empregados; e, apesar de legalmente constituída nos órgãos competentes de Fortaleza-CE, seu endereço físico é incerto e não sabido, sendo, porém, o endereço de sua titular, a senhora Rebeca Lúcio Almeida Sousa (CPF 027.393.263-27), conforme registro no Sistema CPF: rua 729 290 3ª Etapa – bairro: Conjunto Ceará - CEP 60750-000 – Fortaleza-CE;

1.4.3. dar ciência à Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza – CE, para providências que entender cabíveis, que a firma individual REBECA LÚCIO ALMEIDA SOUSA – ME (CNPJ 10.739.012/0001-96), apesar de estar legalmente constituída nos órgãos competentes de Fortaleza-CE, possui endereço físico incerto e não sabido, conforme constatado no TC 009.949/2010-0; sendo, porém, o

endereço residencial de sua titular, a senhora Rebeca Lúcio Almeida Sousa (CPF 027.393.263-27): rua 729 290 3ª Etapa – bairro: Conjunto Ceará - CEP 60750-000 – Fortaleza-CE, conforme registro no Sistema CPF;

1.4.4. determinar à Penitenciária Federal de Mossoró/RN, que atente para a necessidade de exigir, a cada pagamento referente a contrato de execução continuada ou parcelada, comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social (INSS e contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Federal), para com o FGTS (CEF) e para com a Fazenda Federal (SRF e PGFN), em observância à Constituição Federal (art. 195, § 3º), à Lei 8.666/93 (artigos 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII), à Lei 8.036/90 (art. 27, "a"), à Lei 9.012/95 (art. 2º), à Lei 8.212/91 (art. 47), ao Decreto 612/92 (art. 16 e parágrafo único, art. 84, inciso I, alínea "a" e § 10, alíneas "a" e "b") e ao Decreto-lei 147/67, de modo a afastar, inclusive, a possibilidade de vir a responder subsidiariamente pelo inadimplemento de encargos trabalhistas, conforme Enunciado TST 331.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 44/2011 – Plenário**
Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

**ACÓRDÃO Nº 2311/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno/TCU, c/c o enunciado nº 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material o Acórdão n.º 1981/2011, do Plenário, prolatado na Sessão de 03/08/2010, Ata nº 31/2011 e de retificar, por consequência, os Acórdãos n.ºs 635/2006 e 467/2010, ambos do Plenário, para que:

- onde se lê:

"Responsáveis: José Menezes Neto (ex-chefe da Equipe de Material, CPF **182.714.131-04**)";

- leia-se:

"Responsáveis: José Menezes Neto (ex-chefe da Equipe de Material, CPF **481.940.185-87**)";

Mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos pela Secex-4 e pelo Ministério Público.

**1. Processo TC-004.274/1998-9 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 1997)**

1.1. Apensos: TC 008.146/1999-3 (Denúncia); TC 014.229/1997-8 (Denúncia); TC 550.084/1997-5 (Relatório de Auditoria); TC 200.138/1997-9 (Relatório de Auditoria); TC 275.092/1997-6 (Relatório de Auditoria); TC 005.725/2002-7 (Tomada de Contas Especial); TC 275.025/1998-5 (Relatório de Auditoria); TC 450.174/1997-2 (Representação); TC 600.182/1997-5 (Relatório de Auditoria); TC 475.852/1997-4 (Relatório de Auditoria); TC 300.259/1997-2 (Relatório de Auditoria); TC 325.284/1997-0 (Relatório de Auditoria); TC 014.279/1995-9 (Apartado); TC 011.020/1997-0 (Relatório de Auditoria)

1.2. Responsáveis: José Alves de Farias Filho (ex-chefe do Serviço de Administração da Funasa/SE, CPF nº 151.004.485-04), José Américo Menezes (ex-chefe da Equipe de Material, CPF nº 111.740.725-04), José Menezes Neto (ex-chefe da Equipe de Material, CPF nº 481.940.185-87), José Roberto dos Santos (ex-almoxarife, CPF nº 312.125.815-04), Constâncio Conceição dos Santos (ex-almoxarife, CPF nº 033.925.625-72), Edna Maria Rodrigues Cerqueira (servidora, CPF nº 103.298.115-68) e Sandra de Fátima Caldas de Oliveira (servidora, CPF nº 236.144.715-00).

1.3. Unidade: Fundação Nacional de Saúde – MS

1.4. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.5. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4)

1.6. Advogados constituídos nos autos: João Santana Filho (OAB/SE 1.664), Daniel Fabrício Costa

Júnior (OAB/SE 1.698), Laert Nascimento Araújo (OAB/SE 1.780), Luiz Roberto Dantas de Santana (OAB/SE 1.682), Anna Paula Sousa da Fonseca Santana (OAB/SE 2.668), Kaliany Varjão de Santana Oliveira (OAB/SE 3.583), José Elenaldo Alves de Góis (OAB/SE 3.132), Marcel Costa Fortes (OAB/SE 3.815), Camila Tavares (OAB/SE 3.976), Gilson Luis Souza de Araújo (OAB/SE 2.834), Ricardo Monteiro Mota (OAB/SE 2.759), Lézio Lopes da Rocha (OAB/SE 2789), Helino Silva de Oliveira (OAB/SE 2.069), Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto (OAB/SE 385), João Santana Filho(OAB/SE 1.664).

**ACÓRDÃO Nº 2312/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "**e**", e 183, inciso I, alínea **d**, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em prorrogar por mais 15 dias o prazo para que a CAIXA atenda os subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1883/2011-Plenário, conforme o parecer da unidade técnica.

**1. Processo TC-011.664/2011-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)**

1.1. Interessado: TCU

1.2. Responsáveis: Augusto Eduardo de Souza Rossini, Diretor-Geral do Depen; Kátia Maria Cardoso Pinto, Secretária de Estado de Infraestrutura do Rio Grande do Norte; Thiago Cortez Meira de Medeirosm Secretário de Estado da Justiça e da Cidadania do Rio Grande do Norte; Jorge Fontes Hereda, Presidente da Caixa

1.3. Unidade: Departamento Penitenciário Nacional – Depen - SNJ/MJ, Governo do Estado do Rio Grande do Norte e Caixa Econômica Federal – MF - Caixa

1.4. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1)

1.6. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 2313/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no arts. 143, inciso V, alínea "a", 169, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em apensar provisoriamente estes autos ao TC 000.828/2011-4 (processo de monitoramento do Siconv), de forma a propiciar estudos, opiniões, informações e decisões, nos termos do art. 2º, inciso XVI, da Resolução TCU 191/2006, considerando que o início da segunda etapa do monitoramento da implantação do Siconv está previsto para este semestre de 2011; considerando a pertinência do exame das proposições da Secex-MG no curso do referido monitoramento; conforme instrução da unidade técnica.

**1. Processo TC-016.694/2010-4 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTOS)**

1.1. Interessado: TCU

1.2. Unidade: Municípios do Estado de Minas Gerais

1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – MG (SECEX-MG)

1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 2314/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de representação formulada por Alessander Wilckson Cabral Sales, Procurador da República no Estado do Ceará, por meio do Ofício n° 1132/2008/PRDC/CE, de 17 de março de 2008 (reiterado pelo Oficio n° 2034/2008/PRDC/CE, de 9 de maio de 2008), referente ao Procedimento Administrativo nº. 1.15.000.000458/2008-46, alusivo à representação apresentada pelo Sindicato dos Servidores Públicos

Municipais de Apuiarés/CE, versando sobre supostas irregularidades no repasse de verbas federais provenientes do FUNDEB, nos termos do art. 26, III, da Lei n°. 11.494/2007 (fl. 1); ACORDAM em conhecer da presente representação, com fundamento nos artigos 143, III; 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente; conforme os pareceres emitidos nos autos pela Secex-CE e pelo Ministério Público.

**1. Processo TC-006.961/2008-8 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Interessado: Alessander Wilckson Cabral Sales Procurador da República no Estado do Ceará

1.2. Unidade: Município de Apuiarés - CE

1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – CE (SECEX-CE)

1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Sérgio Gurgel Carlos da Silva OAB/CE 2.799, Marcela Leopoldina Quezado Gurgel e Silva OAB/CE 18.971

1.6. Encaminhar cópia do volume principal e dos anexos 1 a 6 dos presentes autos e do CD-ROM ("CD TCM-CE"), bem como da derradeira instrução da Secex/CE (fls. 142/66) e do Parecer do Ministério Público, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, para que este, no âmbito da Rede de Controle e a título de colaboração, se manifeste acerca:

1.6.1. das significativas divergências existentes entre as remunerações efetivamente pagas aos servidores municipais da Prefeitura Municipal de Apuiarés/CE, exercício de 2007, creditadas pelas remessas bancárias, e as correspondentes informações constantes do Sistema SIM;

1.6.2. das medidas eventualmente adotadas, internamente e/ou junto ao Município de Apuiarés/CE, em razão das falhas identificadas.

1.7. Dar ciência deste Acórdão ao interessado, Sr. Alessander Wilckson Cabral Sales Procurador da República no Estado do Ceará.

**ACÓRDÃO Nº 2315/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Ikhon Gestão, Conhecimentos e Tecnologia Ltda., contra possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 38/2010, conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e, inicialmente, vencido pela empresa Vert Soluções e Informática Ltda; com fundamento no art. 53, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c arts. 143, III e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ACORDAM em considerar a presente Representação parcialmente procedente, fazer as seguintes determinações, dar ciência aos Representantes e arquivar o processo, conforme os pareceres emitidos pela da unidade técnica e pelo Ministério Público.

**1. Processo TC-031.913/2010-5 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Interessado: Ikhon Gestão Conhecimentos e Tecnologia Ltda (05.355.405/0001-66)

1.2. Unidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT

1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.4. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1)

1.5. Advogados constituídos nos autos: Paula Cardoso Pires (OAB/DF 23.668), Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/ 21.359), Guilherme Augusto Fregapani (OAB/DF 34.406),

1.6. Determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT que ao realizar licitações, verifique junto aos sistemas Sicaf, Siasg, bem como outros sistemas e documentos a que tiver acesso, o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de parentesco, fato que, analisado em conjunto com outras informações, poderá indicar a ocorrência de fraudes contra o certame;

1.7. Alertar à ANTT que, no tocante ao Pregão Eletrônico 38/2010, destinado à contratação de

empresa especializada para fornecimento de Sistema Informatizado de Protocolo e Gestão Arquivística de Documentos para a gestão de processos, foram verificadas, no exame dos presentes autos, falhas na formalização de procedimentos no âmbito do certame, consistentes na insuficiência de informações e elementos para justificar e motivar os atos praticados na avaliação técnica dos produtos apresentados pelas licitantes; deve ser observado pela ANTT na condução do pregão em exame, visto que haverá a realização de nova demonstração do sistema;

1.8. Informar aos representantes legais da Ikhon Gestão Conhecimentos e Tecnologia Ltda. e da Vert Soluções em TI e aos gestores da ANTT o presente Acórdão; e

1.9. Arquivar o presente processo após a realização das comunicações, com fulcro no art. 169, IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 50/2011 – Plenário**
Relator – Ministro JOSÉ JORGE

**ACÓRDÃO Nº 2316/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 218 do Regimento Interno e 40, inciso II, da Resolução TCU nº 191/2006, em arquivar o processo a seguir relacionado, dando-se quitação ao Sr. Rubem Morais de Lima (334.816.952-68), diante do recolhimento integral da multa que lhe foi cominada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

**1. Processo TC-009.013/2002-6 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2001) -** Apensos: 017.055/2001-2 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 010.961/2004-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL); 022.685/2010-3 (COBRANÇA EXECUTIVA); 013.436/2001-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Alan Soares Miranda (102.052.761-72); Aldecy de Alencar Ribeiro (193.604.522-20); Alencastro Guimarães de Brito (120.210.161-53); Amadeu de Paula Castro Neto (115.713.651-68); Andre Pereira Rego Gesta (629.530.950-04); Antonio Carlos Valente da Silva (371.560.557-04); Bruno da Gama Monteiro (053.723.562-00); Catarina da Silva Mendonça Gonçalves (116.712.111-20); Celsa Assunção da Silva (251.896.620-04); Celso Francisco Zemann (380.824.039-34); Claudiano Manoel de Albuquerque (084.565.931-68); Cleomar Correia da Silva (201.369.352-49); Dea Maria Villares Freinsilber (337.749.517-72); Dilermando de Araujo Cruz (085.207.474-34); Dirceu Cristino de Oliveira (147.533.401-04); Douglas Tadeu Pinheiro (863.498.806-68); Edmur Carlos Jorge de Moraes (032.997.838-15); Elio de Sant Anna (367.154.097-49); Everaldo Gomes Ferreira (027.254.368-34); Fernando Antonio Franca Padua (391.876.406-00); Fernando Antonio Ornelas de Almeida (054.320.815-04); Francisco Eduardo de Oliveira Morais (059.590.631-15); Francisco Wilson de Oliveira Gomes (190.020.843-15); Gustavo Denys Fernandes Julio (510.649.527-04); Ielo Batista Camilo (042.004.201-63); Isnard Montenegro de Queiroz Junior (119.777.281-20); Jacilea Kunde dos Passos (393.000.051-20); Jarbas Capanema Maciel (762.618.406-87); Jayme Zagury Ferreira Rodrigues Para (044.222.792-20); João Batista Furtado Filho (070.755.454-34); João Belmiro Serra de Freitas (042.220.752-72); João Elpidio Rivarola Morel (068.633.619-49); João Jacob Bettoni (007.516.180-04); Joaquim Borges Neto (057.060.681-00); Joelito Gomes Pinheiro (084.238.651-34); Jorge Luiz Farias Pergentino (345.696.856-68); José Dias Coelho Neto (148.187.526-49); José Everardo de Sousa Leite (049.016.063-87); José Gilvan Silva (376.330.076-72); José Gomes Pires (276.773.201-63); José Leite Pereira Filho (045.457.377-49); João Alberto Reis Luz (038.850.622-91); Jure Rocha (188.614.589-04); Laudenita Cerqueira Santos (082.810.765-34); Leila Marcia Sousa de Lima (418.532.453-72); Luisa Amélia Tavares de Souza (086.824.398-16); Luiz Francisco Tenório Perrone (008.719.406-63); Luiz Tito Cerasoli (297.487.047-34); Manoel Narciso Cruz Castello Branco Vercosa (545.269.577-04); Marco

Antonio Campana Moreira (053.523.632-87); Marcondes de Oliveira Buarque (054.340.257-68); Maria Aparecida Pimenta de Paula (087.557.281-20); Maria Auxiliadora dos Santos (146.047.951-34); Marilda Moreira Cantanhede (184.938.581-53); Paulo Cesar Barbosa de Oliveira (264.784.127-68); Paulo Cesar Oliveira Nascimento (742.513.417-91); Paulo Roberto de Oliveira Bastos (184.136.920-91); Paulo Sergio de Abreu Loureiro (098.225.002-97); Paulo de Tarso da Silva Feitosa (260.995.513-87); Ramon Curado (021.500.771-91); Renato Navarro Guerreiro (257.085.207-44); Revil Oliveira Neto (225.442.401-72); Roberta Franco Bueno Buccipy (242.491.221-15); Roberto de Mello Ramos (000.484.101-87); Romão José Tavares Marques (013.932.512-34); Romeu Paes Barreto Filho (075.240.304-44); Rubem Morais de Lima (334.816.952-68); Ruimar Dias dos Santos (219.021.511-00); Salvador Santana Cesar (145.764.141-00); Sidney Ochman (147.779.080-20); Tales Antonio Catunda Esmeraldo (194.480.313-00); Tereza Fialkoski Dequeche (085.414.429-34); Terezinha Seriguchi Miyai (057.139.948-72); Thadeu Rache Corseuil (129.938.247-91); Valentina Queiroz Silva (355.472.005-49); Walter de Souza Lobato (051.118.462-04); Welsom Dniz Macedo e Silva (447.848.056-72); Werlau Mendes Ussam (293.225.290-91); Werner Steinert Junior (096.004.007-25)

1.2. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel - Sede - MC

1.3. Relator: Ministro José Jorge

1.4. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1)

1.5. Advogados constituídos nos autos: Jefferson Cristophe de Lima Botelho (OAB/AM 4.315) e Juliana Lúci Messa Pereira (OAB/AM 5.374)

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

1.7. Quitação relativamente ao subitem 9.1.7. do Acórdão nº 321/2009, proferido no Plenário, em Sessão de 04/03/2009, Ata nº 8/2009 – Ordinária:

Responsável: Rubem Morais de Lima (334.816.952-68)

| data de origem do débito | valor original do débito |
|---|---|
| 04/03/2009 | R$ 6.000,00 |
| data do recolhimento | valor recolhido |
| 02/06/2009 | 250,00 |
| 01/07/2009 | 263,52 |
| 07/08/2009 | 253,30 |
| 02/09/2009 | 253,54 |
| 13/10/2009 | 253,54 |
| 13/11/2009 | 255,28 |
| 10/12/2009 | 256,33 |
| 13/01/2010 | 256,53 |
| 12/02/2010 | 259,25 |
| 11/03/2010 | 261,27 |
| 28/04/2010 | 262,63 |
| 27/05/2010 | 264,13 |
| 02/07/2010 | 265,26 |
| 12/07/2010 | 265,26 |
| 01/09/2010 | 265,26 |
| 20/10/2010 | 266,58 |
| 23/11/2010 | 268,60 |
| 24/02/2011 | 274,81 |
| 24/02/2011 | 274,81 |
| 24/02/2011 | 274,81 |
| 24/02/2011 | 274,81 |
| 24/03/2011 | 277,01 |
| 26/04/2011 | 279,20 |

| | |
|---|---|
| 19/05/2011 | 281,36 |
| **Total do recolhimento** | **6.357,09** |

**ACÓRDÃO Nº 2317/2011 - TCU – Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso III, do Regimento Interno, e no art. 42 da Resolução TCU nº 191/2006, quanto ao processo a seguir relacionado, em considerar concluído o monitoramento das determinações proferidas no Acórdão nº 562/2010 – TCU - Plenário e ordenar o seu apensamento ao TC-018.172/2009-9:

**1. Processo TC-004.002/2011-3 (MONITORAMENTO)**
1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU
1.2. Entidades: Municípios de Campo Grande, Rio Brilhante e Ivinhema/MS
1.3. Relator: Ministro José Jorge
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – MS (Secex-MS)
1.5. Advogados constituídos nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 36/2011 – Plenário**
Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

**ACÓRDÃO Nº 2318/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso IV, e 243 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.1.3 do Acórdão nº 1.287/2011-Plenário (TC-005.862/2011-6), determinando o arquivamento dos presentes autos.

**1. Processo TC-016.219/2011-2 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)**
1.1. Unidade: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Mapa
1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SP (SECEX-SP)
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 26/2011 – Plenário**
Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

**ACÓRDÃO Nº 2319/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos

arts. 143, incisos III e V, alínea **a**, e 237, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, c/c os arts. 33, 34 e 36 da Resolução TCU n. 191/2006, em conhecer da presente representação e apensá-la ao TC-002.225/2010-7 (Representação), sem prejuízo de que seja dada ciência da instrução produzida pela unidade técnica e desta deliberação à representante, de acordo com o parecer da Secex/SE:

**1. Processo TC-019.896/2011-5 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Interessada: Promotoria de Justiça do Terceiro Setor – Ministério Público do Estado de Sergipe.

1.2. Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Regional em Sergipe – Senac/SE.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Sergipe (Secex/SE).

1.5. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 38/2011 – Plenário**
Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

**ACÓRDÃO Nº 2320/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com fundamento nos arts. 143, inciso V; 174, 175, **caput** e parágrafo único, 176 e 212, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em:

a) declarar de ofício a nulidade da citação realizada em face do Sr. Djalma Germano de Araújo, uma vez que o responsável já havia falecido no momento da concretização do chamamento aos autos;

b) excluir a responsabilidade do Sr. Djalma Germano de Araújo, em virtude da ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em relação a este responsável;

c) excluir o nome do Sr. Djalma Germano de Araújo dos itens 9.1, 9.8, subitem 9.8.2, 9.9 e 9.12 do Acórdão 1300/2011-TCU-Plenário, mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão;

d) fazer a determinação sugerida:

**1. Processo TC-006.267/2006-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)**

1.1. Responsáveis: Adair Marques de Lima (CPF 025.744.111-53); Alexandre Martins de Araújo (CPF 510.099.511-49); Dilma Maria Soares Pereira (CPF 120.247.405-53); Edilson Jose Pereira Araujo (CPF 204.172.253-34); Eduardo Novaes Medrado Santos (CPF 048.953.205-53); Estado do Tocantins (CNPJ 01.786.029/0001-03); Iron Marques da Silva (CPF 085.716.861-49); José de Paiva Pinto (CPF 218.676.581-00); NKV Distribuidora de Materiais Hospitalares Ltda. (CNPJ 37.119.971/0001-65); e Wilfredo de Oliveira Carvalho (CPF 090.854.081-72).

1.2. Órgão/Entidade: Estado de Tocantins.

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – TO (Secex-TO).

1.4. Advogados constituídos nos autos: Rodrigo Meller Fernandes, OAB/TO 2.602; Leonardo de Oliveira Carvalho, OAB/TO 3.878; e Bruno Sérgio de Almeida, OAB/GO 23.133.

1.5. Determinar à Secex/TO que encaminhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 418/419, aos responsáveis.

**ACÓRDÃO Nº 2321/2011 - TCU – Plenário**

Considerando que os presentes autos tratam de Monitoramento das recomendações exaradas no bojo do Acórdão 47/2006-Plenário à Gerência Executiva I do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, prolatado na apreciação do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada nas Unidades de Conservação Ambiental administradas por aquela entidade (TC-006.019/2004-2);

Considerando que, com a reestruturação do Ibama promovida pela Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007, aprovada pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 e regulamentada pelo Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007, em 2007, várias de suas atividades foram transferidas para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e o Serviço Florestal Brasileiro, então criados;

Considerando que, de acordo com o art. 1º da Lei nº 11.516/07, ficou a cargo do ICMBio a execução de ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União, relacionadas, portanto, às recomendações exaradas no âmbito do citado Acórdão 47/2006-Plenário;

Considerando que, por tal motivo, foi promovida diligência à sede nacional do ICMBio para que informasse quanto ao cumprimento das recomendações exaradas no referido aresto;

Considerando que, pela análise da documentação encaminhada pela entidade, a Secex/AM concluiu que, de forma geral, as recomendações foram objeto de estudos e tomada de decisões por parte do ICMBio;

Considerando que a unidade técnica verificou que algumas recomendações tiveram maior implementação em virtude da abrangência da auditoria operacional que originou este Monitoramento, uma vez que as unidades de conservação ali tratadas referiam-se apenas ao Estado do Amazonas, embora a maioria das recomendações foi objeto de informações em nível institucional do ICMBio e não apenas de sua unidade no Estado do Amazonas;

Considerando que tal dificuldade origina-se no fato de que, no lapso entre a emissão do Acórdão 47/2006-TCU-Plenário e o presente Monitoramento, houve profunda modificação da estrutura funcional do Ibama, entidade originária onde a auditoria se deu, motivada pela criação do ICMBio e a consequente transferência das atribuições objeto da auditoria para esse novo Instituto;

Considerando que, dessa forma, as unidades de conservação passaram a ser preponderantemente tratadas no âmbito do ICMBio, e apenas supletivamente pelo Ibama, sendo natural de se esperar que as recomendações emitidas com base em um contexto organizacional e funcional que já não existe mais, ao serem monitoradas em um novo contexto, inclusive com o surgimento de uma nova entidade, apresentem certa dificuldade para serem avaliadas com o grau de objetividade máximo desejável;

Considerando que, ainda assim, o ICMBio demonstra em relação a todas as recomendações o seu interesse em manifestar-se e posicionar-se no sentido de adotar medidas que se aproximam dos resultados da auditoria operacional realizada em 2004;

Considerando que, pela análise da Secex/AM, foram implementados os subitens 9.1.3, 9.1.5, 9.1.7, 9.1.9, 9.1.11 e parcialmente implementados os subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.6, 9.1.8, 9.1.10;

Considerando que, ademais, as recomendações emitidas no Acórdão 1097/2008-TCU-Plenário, as quais estão sendo monitoradas no âmbito do TC 010.936/2009-0, complementam as recomendações ora monitoradas e são mais contemporâneas ao cenário atual do ICMBio;

Considerando que, por medida de racionalidade processual, pode-se dar por encerrado o presente Monitoramento;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, e 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em arquivar os presentes autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

**1. Processo TC-033.310/2010-6 (MONITORAMENTO)**

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.1. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Estado do Amazonas – Ibama/AM.
1.2. Relator: Ministro-substituto André Luís de Carvalho.
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – AM (Secex-AM).
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**ACÓRDÃO Nº 2322/2011 - TCU – Plenário**

Considerando a solicitação apresentada em 19 de julho de 2011 pela Sra. Ana Lúcia Bezerra Silva, Desembargadora Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, no sentido de ter prorrogado para 31 de agosto de 2011 o prazo para encaminhamento da Tomada de Contas do exercício de 2010 daquele tribunal;

Considerando as razões apresentadas pela Sra. Desembargadora Presidente daquele órgão, quais sejam a prejudicialidade dos trabalhos de elaboração do Relatório de Auditoria de Gestão em decorrência da greve dos servidores do Judiciário Federal, não havendo, por isso, tempo hábil para aprovação da Tomada de Contas de 2010 pelo Órgão Especial, requerida pelo Regulamento Interno do TRT, até o prazo de 30 de julho instituído por esta Corte de Contas;

Considerando que, nos termos do art. 7º, **caput** e parágrafos da IN 63/2010, o prazo acima referenciado pode ser prorrogado pelo Plenário do Tribunal, em caráter excepcional, mediante o envio de solicitação fundamentada formulada pela autoridade máxima daquele órgão;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em conceder ao Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região a prorrogação do prazo para encaminhamento da Tomada de Contas exercício de 2010 até a data de 31 de agosto de 2011, sem prejuízo de fazer a seguinte determinação:

**1. Processo TC-021.099/2011-1 (SOLICITAÇÃO)**
1.1. Interessada: Sra. Ana Lúcia Bezerra Silva, Desembargadora Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região – TRT/BA.
1.2. Órgão/Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região - TRT/BA.
1.3. Relator: Ministro-substituto André Luís de Carvalho.
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – BA (Secex-BA).
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
1.6. Determinar à Secex/BA que encaminhe cópia da presente deliberação à solicitante.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 14/2011 – Plenário**
Relator – Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

**ACÓRDÃO Nº 2323/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, 'e', do RI/TCU, de acordo com a proposta emitida pela Unidade Técnica, ACORDAM, por unanimidade, em prorrogar, para os senhores Luiz Antônio Rodrigues Elias, Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia, Manoel Messias de Meneses Freire, Superintende Regional Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Sergipe, e Humberto Luciano Schloegl, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia, por mais 30 (trinta) dias, o prazo estabelecido no item 9.1.1 do Acórdão TCU nº 1555/2011-Plenário, Ata nº 22/2011, a contar da ciência

do presente Acórdão.

**1. Processo TC-026.999/2011-0 (MONITORAMENTO)**
1.1. Órgão: Coordenadoria - Geral de Recursos Logísticos - MCT.
1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Sergipe (Secex-SE)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 36/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2324 a 2371, a seguir transcritos e incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 2324/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.000/2011-1.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Agravo (em processo de Representação).
3. Interessados/Responsáveis
3.1. Responsável: Departamento de Logística da Secretaria de Saúde – Secretaria Executiva/Ministério da Saúde.
3.2. Agravante: Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda.
4. Órgão: Departamento de Logística da Secretaria de Saúde – Secretaria Executiva/Ministério da Saúde.
5. Relator do Agravo: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4).
8. Advogada(s) constituída(s) nos autos: Alecia Paolucci Nogueira Bicalho – OAB/MG nº 60.929; Mary Ane Anunciação – OAB/MG nº 102.655; Andréia Barroso Gonçalves - OAB/MG nº 103.200.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos este Agravo interposto pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda. contra Despacho que conheceu de Representação formulada pela agravante e rejeitou pedido de medida cautelar para suspensão do Pregão Presencial nº 38/2011, promovido pelo Departamento de Logística em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (DLOG/SE/MS), com o objetivo de formação de registro de preços para aquisição de medicamentos donepezila 5 mg e donepezila 10 mg.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Presidente do Tribunal, em:
9.1. conhecer do Agravo, com fundamento no art. 289, § 1º, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-lo;
9.2. dar ciência da deliberação ao agravante e ao Departamento de Logística da Secretaria de Saúde do Ministério da Saúde;
9.3. restituir os autos ao Gabinete do Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, para exame do pedido da representante para ingressar nos autos como terceiro interessado.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2324-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator do agravo), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO N. 2325/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 022.291/2009-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Construtora Poty Ltda., CPF 06.524.540/0001-50; José Max Pereira Barros, CPF 125.620.503-63; João Cândido Dominici, CPF 012.259.363-49; Ricardo Laender Perez, CPF 055.154.671-91.
4. Órgão: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Maranhão – Sinfra/MA (extinta).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secex/MA.
8. Advogados constituídos nos autos: Drs. José Carlos da Fonseca, OAB/DF n. 1.495-A; Walter Costa Porto, OAB/DF n. 6.098; Paulo Affonso Martins de Oliveira, OAB/DF n. 29; José Raimundo Teixeira Rapôso, OAB/DF n. 6.418, Antônio Perilo de Souza Teixeira Netto, OAB/DF n. 21.359; Paula Cardoso Pires Parente, OAB/DF n. 23.668.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial resultante da conversão, determinada pelo Acórdão n. 523/2009 – Plenário, do Relatório de Auditoria versado no TC 350.250/1996-7, acerca de irregularidades na execução do Convênio n. PG 93/1996, firmado pelo extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER e o Governo do Estado do Maranhão.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em considerar as presentes contas iliquidáveis e ordenar o seu trancamento e consequente arquivamento, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei n. 8.443/1992.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2325-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2326/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.559/2005-8
2. Grupo II - Classe VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
3.2. Responsáveis: Avelino Romero (CPF 301.925.449-34), Carlos Alberto Del Claro Gloger

(CPF 000.245.709-15), Carlos Sergio Asinelli (CPF 080.459.339-68), Marcos Muller Schelemm (CPF 087.649.139-53), Osvaldo Davet (CPF 004.674.999-34), Rodrigo Costa da Rocha Loures (CPF 002.928.269-15)

4. Unidades: Serviço Social da Indústria-Departamento Regional/PR – MDS e Senai-Departamento Regional/PR – MTE

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

5.1. Revisor: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/PR

8. Advogados constituídos nos autos: Marco Antônio Guimarães (OAB/PR nº 22.427), Fernanda Ehalt Vann (OAB nº 21.693), Rodrigo Bozzobon (OAB/PR nº 25.997), Carlos José Sebrenski (OAB nº 27.644), Thiago Morelli Rodrigues de Sousa (OAB/PR nº 38.379), Alexandre José Garcia de Souza (OAB/DF nº 17.041), Fábio Henrique Garcia de Souza (OAB/DF nº 17.081), Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF nº 26.291), Luiz Carlos Braga de Figueiredo (OAB/DF nº 16.010), Maria Lúcia Wood Saldanha (OAB/PR nº 18.251), Valéria da Silveira Muller (OAB/PR nº 22.888), Marina Talamini Zilli (OAB/PR nº 24.507) e Fábio Dias Vieira (OAB/PR nº 36.687)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se aprecia possíveis irregularidades praticadas na gestão de convênios e na área de pessoal do Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná (Sesi/PR) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Paraná (Senai/PR),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Revisor, em:

9.1. conhecer da representação, por preencher os requisitos regimentais, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa de Rodrigo Costa da Rocha Loures e Marcos Müeller Schlemm (Diretor-Regional e Diretor-Superintendente do Sesi/PR, respectivamente) e Carlos Sérgio Asinelli (Diretor Regional do Senai/PR), quanto ao descumprimento do item 9.2 Acórdão nº 614/2005-TCU- Plenário;

9.3. acolher as razões de justificativa dos responsáveis indicados no item 3.2 quanto aos seguintes fatos:

9.3.1. insuficiência na comprovação de despesas relacionadas a viagens, assessoria e consultoria, promoções e eventos e ao Mundial do Atletismo do Trabalhador (alínea "d" do Ofício nº 3.482/2006-TCU/SECEX/PR e Ofício nº 3.483/2006-TCU/SECEX-PR, fls. 546/552 e 553/559, vol. 4);

9.3.2. falhas na condução de procedimentos seletivos para a contratação de pessoal (alínea "f.1" do Ofício nº 3.482/2006-TCU/SECEX/PR e Ofício nº 3.483/2006-TCU/SECEX-PR, fls. 546/552 e 553/559, vol. 4 e alínea "b.1" do Ofício nº 3.485/2006-TCU/SECEX/PR, fls. 561/563, vol. 4);

9.3.3. contabilização de despesas em data anterior à do documento contábil que a sustentaria – ocorrência verificada no lançamento nº 43 (ficha 2006010000000932) – Alimentação e Viagens no País – DESPESAS DE VIAGENS, efetuado no dia 12/1/2006, contemplando despesas que teriam sido realizadas nos dias 13, 14 e 16/1/2006 (alínea "g" do Ofício nº 3.482/2006-TCU/SECEX/PR e Ofício nº 3.483/2006-TCU/SECEX/PR , fls. 546/552 e 553/559, vol. 4 e Ofício nº 3.484/2006-TCU/SECEX/PR, fls. 560, vol. 4);

9.4. determinar ao Senai/PR que apure a regularidade da contratação de Frederico Reichmann Neto, que acumularia cargo no Senai/PR com emprego na Companhia Paranaense de Energia (Copel), garantindo-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa, e que adote as medidas administrativas para o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes da não prestação efetiva dos serviços para os quais foi contratado;

9.5. determinar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que, ao final do prazo de vigência dos seguintes contratos firmados pelo IEL/PR, e respectivos aditivos, realizem licitações para a escolha dos fornecedores, caso

ainda não as tenham realizado:

| FORNECEDOR | OBJETO |
|---|---|
| Softexpert Informática e Automação Ltda. | Direito de uso do software e prestação de serviço de capacitação operacional e assessoria técnica para configurações do sistema ISOSISTEM |
| LG Informática | Direito de uso de software e prestação de serviço |
| BRT Serviços de Internet | Fornecimento, instalações e garantias do objeto de locação de serviços de servidores |
| Brasil Telecom S.A. | Cessão de todos os direitos e obrigações da cedente decorrentes dos contratos nºs 8142859619, 8142047916 e 8142050658, assinados em 26/11/2004 |
| BRT Serviços de Internet S.A. | Implantação, operação e manutenção técnica de Rede Cooperativa de Voz e Dados e serviços de segurança armazenagem de informações e controle de aplicação |
| OUTPLAN Marketing Interativo Ltda. | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 26/7/2004 |
| Sigma Dataserv | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviço de Consultoria e Suporte Técnico em Sistema de Informação datado de 1/10/2004. |
| Softexpert Informática e Automação Ltda. | Cessão de todos os direitos e obrigações decorrentes do Contrato de Prestação de Serviços, Contrato de Licença de Uso e Contrato de Atualização Anual |
| EPS Banco de Dados Ltda. | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 26/10/2004 |
| VISIONNAIRE Informática S.A. | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 1/9/2004 |
| O Elo Locadora de Equipamentos Eletrônicos Ltda. | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes aos Contratos de Locação de Equipamentos de Informática |

9.6. determinar ao Sesi/PR que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, providências visando à rescisão do Contrato de Prestação de Serviços nº 93/2005, se ainda vigente, assegurado o contraditório e a ampla defesa;

9.7. alertar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que a repetição no descumprimento de decisão do TCU, quanto aos assuntos tratados neste processo, ensejará a aplicação de multa aos responsáveis, uma vez que o acolhimento das justificativas, no presente caso, ocorre apenas em caráter parcial e excepcional;

9.8. restituir os presentes autos à Secex/PR para que sejam apensados ao TC 016.319/2006-9 e, por cópia, aos TC 020.230/2007-5, 018.155/2008-0 e 018.073/2009-0, a fim de que sejam neles tratadas as demais ocorrências referidas no relatório e analisadas na proposta de deliberação.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2326-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Revisor).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: José Jorge.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

1. Processo nº TC 027.908/2010-0.
1.1. Apenso: 013.298/2010-0
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Administrativo
3. Interessado: Construtora Rv Ltda (36.768.943/0001-06).
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio (Sesap).
8. Advogados constituído nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB-DF 6.546); Álvaro Luiz M. Costa Júnior (OAB-DF 29.760); Jaques Fernando Reolon (OAB-DF 22.885).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reconsideração de decisão da Presidência do Tribunal de Contas da União que negou provimento a recurso interposto pela RV Construtora Ltda. contra decisão da Secretaria-Geral de Administração que indeferiu o pedido de reembolso de despesas com transporte e alimentação de funcionários no âmbito do contrato n. 37/2009, o qual tem como objeto a execução de obras complementares no edifício Anexo III do Tribunal de Contas da União em Brasília/DF,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer do pedido de reconsideração interposto para, no mérito, dar-lhe provimento;
9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2327-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Revisor), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues.
13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.4. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.5. Ministro-Substituto com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.
13.6. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2328/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-009.390/2008-0 (com 2 volumes e 13 anexos, sendo o anexo 1 com 21 volumes,o anexo 3 com 2 volumes e o anexo 4 com 3 volumes)
2. Grupo I, Classe de Assunto I - Embargos de Declaração
3. Interessado/Embargante: Marco Aurelio Rodovalho de Oliveira (CPF nº 965.289.906-20)
4. Entidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur)
8. Advogado constituído nos autos: Jose Carlos Nespoli Louzada (OAB/DF nº 18.494)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Marco

Aurélio Rodovalho de Oliveira, a respeito de supostas contradições, omissões e obscuridades no Acórdão nº 1.254/2011-TCU-Plenário, que examinou embargos de declaração opostos contra as deliberações proferidas pelo Acórdão nº 2.644/2009-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno, conhecer dos presentes embargos de declaração opostos pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira, para, no mérito, rejeitá-los e, em consequência, manter em seus exatos termos o Acórdão nº 1.254/2011-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao embargante; e

9.3. retornar os autos à Serur para a análise dos pedidos de reexame que compõem os anexos 11, 12 e 13 deste processo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2328-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2329/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-012.544/2011-6

2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo; Caixa Econômica Federal – CAIXA; Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio Grande do Norte

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secob-3

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de prolongamento da Av. Prudente de Morais, em Natal/RN, objeto do Plano de Trabalho PT 23.695.1166.0564.2578/2009, ação que se insere no esforço para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte (DER/RN) e à Construtora Queiroz Galvão (CNPJ 33.412.792/0001-60), com fundamento no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, que, no prazo de 15 (quinze) dias, a partir da ciência, pronunciem-se acerca dos seguintes indícios de irregularidade ocorridos no âmbito do Contrato nº 03/2007, que podem ensejar a necessidade de alteração contratual, com eventual devolução de valores indevidamente pagos, nos termos do art. 65 da Lei 8.666/93 e dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64:

9.1.1. pagamento a maior de R$ 89.366,80 decorrente de diferenças entre a espessura paga e executada das camadas de base e sub-base (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.1.2. pagamento a maior de R$ 337.088,14 decorrente de diferenças entre as distâncias pagas e

utilizadas para transporte de material destinado à bota-fora (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.1.3. possibilidade de comprometimento do pavimento decorrente de execução das camadas de base e sub-base em desacordo com as especificações de projeto (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.2. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, a audiência da Sr. Manoel Geraldo de Vasconcelos (CPF 056.444.964-49), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifeste-se acerca dos seguintes indícios de irregularidade, que resultaram em um possível superfaturamento de R$ 426.454,95, com dano potencial de R$ 603.439,08 no Contrato nº 03/2007, bem como comprometer a vida útil da obra, em descumprimento aos art. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/93 (achado 3.1 do relatório de auditoria):

9.2.1. atesto de medições que redundaram em pagamentos a maior de R$ 89.366,80 decorrente de diferenças entre a espessura paga e executada das camadas de base e sub-base (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.2.2. atesto de medições que redundaram em pagamentos a maior de R$ 337.088,14 decorrente de diferenças entre as distâncias pagas e utilizadas para transporte de material destinado à bota-fora (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.2.3. atesto de medições relativas aos serviços de base e sub-base com espessuras distintas das especificadas no projeto executivo, com possível redução da vida útil do pavimento;

9.3. fixar prazo de 45 (quarenta e cinco) dias ao Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte (DER/RN), com base no art. 45, caput, da Lei 8.443/92, a contar da ciência, para que providencie termo aditivo ao Contrato nº 07/2010, de modo a contemplar as alterações das condições inicialmente pactuadas promovidas pelo projeto executivo da obra (achado 3.3 do relatório de auditoria);

9.4. dar ciência ao Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte (DER/RN) sobre as seguintes impropriedades constatadas das nas obras de prolongamento da Av. Prudente de Moraes, o que pode ser objeto, no caso de reincidência em obras custeadas total ou parcialmente com recursos da União, de aplicação de sanções pelo TCU:

9.4.1. não utilização de critério de aceitabilidade máximo de preços baseados nos critérios do Sinapi e do Sicro, em afronta ao art. 115 da Lei nº 11.439/2006 e no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, bem como à Súmula TCU nº 259/2010;

9.4.2. ausência de detalhamento dos custos de mobilização, desmobilização e instalação do canteiro de obras, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f" e art. 7º, § 4º da Lei 8.666/93;

9.4.3. em se tratando de obras em vias urbanas ou em rodovias, ausência da estrita observância do Sicro como referencial de preços dos serviços a serem contratados, inclusive no que se refere aos BDI, com o vinculado detalhamento destes encargos indiretos tanto no orçamento de referência da administração, quanto na proposta das licitantes, devendo eventuais custos diretos ou indiretos acima deste paradigma serem justificados em memorial próprio;

9.5. dar ciência à Caixa Econômica Federal que, nos termos dos Contratos de Repasse nº 578823 e 614139, a instituição deve verificar, como condição para a liberação de recursos, a aderência do contrato da obra (e seus aditivos) ao projeto executivo e o plano de trabalho do empreendimento;

9.6. dar ciência ao Ministério do Esporte, ao Ministério do Turismo, à Casa Civil da Presidência da República e ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte do seguinte:

9.6.1. insuficiência de recursos orçamentários para a execução da obra no ano corrente, com a necessária observância arts. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 7º, § 3º da Lei 8.666/93;

9.6.2. necessidade de atualização da matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014 quanto aos prazos e valores necessários à completa execução da obra de prolongamento da Av. Prudente de Morais, em Natal/RN, mormente quanto aos eventuais custos de desapropriação e para a construção das passagens inferiores no terceiro trecho do empreendimento, avaliados em mais de R$ 29 milhões, não contemplados na previsão inicial de investimentos;

9.7. dar ciência ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e à Caixa Econômica Federal acerca necessidade da contínua alimentação do Portal de Fiscalização da Copa (www.copatransparente.gov.br) como condição para o repasse de recursos pela CAIXA, tal qual estabelecido na IN-TCU nº 62/2010;

9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso

Nacional que, com relação às obras de prolongamento da Av. Prudente de Morais, em Natal/RN, objeto do Plano de Trabalho PT 23.695.1166.0564.2578/2009, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem nos termos do art. 91, § 1º, IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012);

9.9. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.9.1. ao Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte (DER/RN);

9.9.2. ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte;

9.9.3. ao Ministério do Turismo;

9.9.4. ao Ministério do Esporte;

9.9.5. à Casa Civil da Presidência da República;

9.9.6. à Caixa Econômica Federal;

9.9.7. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;

9.9.8. à empresa Queiroz Galvão S.A.; e

9.9.9. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2329-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2330/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.042/2011-4.

2. Grupo I - Classe de Assunto: IV Tomada de Contas Especial.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo – SAMF/SP.

3.2. Responsáveis: Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72), e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31).

4. Entidade: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo – SAMF/SP.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada em razão de concessão fraudulenta de benefício de pensão, no âmbito da Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo - SAMF/SP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea "d" e § 3º; e 19, **caput**; 23, inciso III, alíneas “a” e “b”; 28, inciso II; e 57, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno/TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar as presentes contas irregulares e em débito os Sr$^{es}$ Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72) e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31), condenando-os a pagar,

solidariamente, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até o dia do efetivo pagamento, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias desde a ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do montante aos cofres do Tesouro Nacional:

| Data de Ocorrência | Valor Histórico(R$) |
|---|---|
| 1/2/2000 | 9.062,69 |
| 1/3/2000 | 9.062,69 |
| 1/4/2000 | 9.062,69 |
| 1/5/2000 | 9.062,69 |
| 1/6/2000 | 9.062,69 |
| 1/7/2000 | 13.594,03 |
| 1/8/2000 | 10.478,73 |
| 1/9/2000 | 10.478,73 |
| 1/10/2000 | 10.478,73 |
| 1/11/2000 | 10.478,73 |
| 1/12/2000 | 19.541,72 |
| 1/1/2001 | 10.478,73 |
| 1/2/2001 | 9.062,69 |
| 1/3/2001 | 9.062,69 |
| 1/4/2001 | 9.062,69 |
| 1/5/2001 | 9.062,69 |
| 1/1/1999 | 9.062,69 |

9.2. aplicar aos responsáveis Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72) e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas às notificações, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/92;

9.4. declarar os responsáveis, Sr[es] Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72) e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31), inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.5. remeter cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a sustentam:

9.5.1 à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, ante o disposto no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92;

9.5.2 à Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda/SP e à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para adoção das providências que lhes competem; e

9.5.3 aos responsáveis.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2330-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2331/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.771/2006-1.
1.1. Apensos: 034.145/2010-9; 033.850/2010-0; 033.852/2010-3; 017.904/2007-1; 033.851/2010-7
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Órgão: Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas - SEINFRA
4. Responsáveis: José Jailson Rocha (CPF 061.364.944-34), Denison de Luna Tenório (CPF 208.343.144-87), Wellington de Araújo Melo (CPF 123.729.604-82), Carlos Alberto de Moraes Freitas (CPF 113.920.964-72), Fernando de Souza (CPF 042.147.738-53) e Márcio Fidelson Menezes Gomes (CPF 240.730.594-91).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
7. Unidades Técnicas: Secex-AL e Secob-1
8. Advogados: Antônio Perilo Teixeira Neto (OAB/DF 21.359), Luiz Roberto Porto Farias (OAB/AL 2.454), Luiz Roberto Barros Farias (OAB/AL 8.740), João Daniel Marques Fernandes (OAB/AL 6.647), Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801), Christian Barbalho do Nascimento (OAB/RJ 123.922), Luiz Fernando Braz Siqueira (OAB/DF 21.104), Jorge Luiz Zanforlin Filho (OAB/DF 29.923), João Henrique Andrade Araújo Horst (OAB/PE 14.326), Hermano de Villemor Amaral Filho (OAB/RJ 3.099), Hermano de Villemor Amaral Neto (OAB/RJ 41.087), Gilberto Augusto Trigueiro Vieira Ribeiro (OAB/RJ 7.683), João Guilherme de Moraes Sauer (OAB/RJ 23.644), José Roberto Penna Chaves Faveret Cavalcanti (OAB/RJ 60.705), Luiz Cláudio Kastrup de Oliveira Castro (OAB/RJ 65.151), Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801), André Sigelmann (OAB/RJ 85.259) Aurea D´Ávila Mello Rapôso (OAB/RJ 88.182)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2006, nas obras do Canal do Sertão Alagoano, em prosseguimento à apreciação das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis em resposta às audiências determinadas nos itens 9.2 e 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-TCU-Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. acolher as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Wellington de Araújo Melo, Carlos Alberto de Moraes Freitas, Fernando de Souza e Márcio Fidelson Menezes Gomes quanto à irregularidade que motivou a audiência determinada no item 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-Plenário;
9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Denison de Luna Tenório e José Jailson Rocha quanto à irregularidade que motivou a audiência determinada no item 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-Plenário, e com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, incisos II e III, do Regimento Interno, aplicar-lhes multa individual no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia fixada aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n° 8.443/92, caso não atendidas as notificações;
9.4. juntar cópia deste Acórdão, Relatório e Voto, ao TC-032.563/2010-8; e
9.5. dar ciência desta deliberação à Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2331-36/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2332/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.178/2005-0.
1.1. Apenso: 013.465/2007-1
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração (Recurso de Reconsideração em TCE)
3. Entidade: Município de Aracati - Ceará - CNPJ 07.684.756/0001-46
4. Embargante: Espólio de José Hamilton Saraiva Barbosa, ex-prefeito - CPF 045.155.873-15, na figura de sua inventariante Regina Lúcia Cardoso Barbosa - CPF 286.021.533-68
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1 Relator da decisão recorrida: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur e Secex/CE
8. Advogados constituídos nos autos: Daniel Teófilo de Souza - OAB/CE 16252 e Vicente Aquino - OAB/CE 9665

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo espólio de José Hamilton Saraiva Barbosa, ex-prefeito - CPF 045.155.873-15, na figura de sua inventariante Regina Lúcia Cardoso Barbosa - CPF 286.021.533-68.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II e 34, caput e § 1º, da Lei nº 8.443/92, em:
9.1 conhecer dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, dar a ele provimento parcial, dando a seguinte redação aos itens 9.1.1 do Acórdão nº 2.914/2010 - TCU/ Plenário, de 31/11/2010, Ata nº 41/2010:
"dar provimento ao recurso interposto pelo espólio de José Hamilton Saraiva Barbosa, representado pela inventariante Regina Lúcio Cardoso Barbosa, tornando insubsistente os itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 205/2008 – TCU - Plenário."; e
9.2 dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto condutores, à recorrente.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2332-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2333/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-015.231/2011-9
2. Grupo I, Classe de Assunto V- Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
4. Interessado: Tribunal de Contas da União (9ª Secex)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 9ª Secex; Secob-1
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Mário Filho – Maracanã, a ser celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. dar ciência ao BNDES e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro que:

9.1.1. após o exame do projeto executivo do empreendimento e de seu respectivo orçamento, encaminhado ao Tribunal por meio do Ofício SSE/nº 3119/2011 – SEOBRAS, no valor de R$ 859.472.464,51, não existem, até o momento, óbices por parte deste Corte de Contas ao regular repasse de recursos às obras de reforma e adequação do Estádio Mário Filho (Maracanã), nos termos pactuados no contrato de empréstimo firmado entre o Banco e o Governo do Estado do Rio de Janeiro;

9.1.2. no caso de a obra de reforma do Estádio do Maracanã ser beneficiada pela isenção fiscal prevista na Lei nº 12.350/2010, o repasse de recursos está condicionado à promoção do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 101/2010;

9.1.3. a tempestiva alimentação do Portal de Acompanhamento dos Gastos para a Copa do Mundo de 2014 (www.copatransparente.gov.br) é condição para o regular fluxo de recursos aos financiamentos realizados no âmbito do Programa ProCopa Arenas, em face do que dispõe o art. 3º da IN-TCU nº 62/2010;

9.2. determinar à Segecex que, por meio da unidade que entender competente, verifique, em autos específicos, se os contratos para construção, reforma e ampliação dos estádios para a Copa de 2014 financiados pelo BNDES estão ou podem estar se beneficiando da isenção fiscal prevista na Lei 12.350/2010, bem como se os ajustes foram precedidos de termo aditivo para reequilíbrio econômico financeiro das avenças, em proporção aos benefícios fiscais eventualmente concedidos;

9.3. determinar à 9ª Secex que prossiga com o acompanhamento das ações do BNDES de reforma do Estádio do Maracanã, no âmbito do Programa PróCopa Arenas, em especial quanto à efetiva observância dos itens 9.1.2 e 9.1.3 desta decisão;

9.4. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram:

9.4.1. ao Ministério do Esporte e à Casa Civil da Presidência da República;

9.4.2. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

9.4.3. ao Governo do Estado do Rio de Janeiro;

9.4.4. à Controladoria Geral da União;

9.4.5. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

9.4.6. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.4.7. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e

9.5. arquivar os correntes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2333-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton

Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2334/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 006.399/2011-8.

2. Grupo II - Classe VII - Assunto: Representação.

3. Responsáveis: Eliezer Cardoso Louzado Cruz (353.757.101-10); Gilmar Aparecido Machado (596.314.651-87); Jonas Rosa (106.074.121-00); Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68); Maria Fátima dos Santos Ebehart (787.042.941-49).

4. Órgão: Funai - Coordenação Regional de Dourados/MS.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - MS (SECEX-MS).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de equipe de fiscalização da Secex/MS a respeito de irregularidades verificadas em inspeção para sanear o TC 004.406/2010-0,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. nos termos dos arts. 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Eliezer Cardoso Louzado Cruz (353.757.101-10), Gilmar Aparecido Machado (596.314.651-87), Jonas Rosa (106.074.121-00), Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68) e Maria Fátima dos Santos Ebehart (787.042.941-49);

9.3. com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, aplicar individualmente aos Srs. Eliezer Cardoso Louzado Cruz (353.757.101-10) e Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68) multa no valor de R$ 3.000,00;

9.4. com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, aplicar individualmente aos Srs. Gilmar Aparecido Machado (596.314.651-87), Jonas Rosa (106.074.121-00) e Maria Fátima dos Santos Ebehart (787.042.941-49) multa no valor de R$ 2.000,00;

9.5. nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, fixar o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para os responsáveis comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia devida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92, c/c art. 217 do Regimento Interno do TCU, o recolhimento parcelado da importância devida em até 24 parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, na forma da legislação vigente, com o alerta de que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. dar ciência da presente deliberação aos interessados no feito;

9.9. com base no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, arquivar o presente processo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2334-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2335/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.456/1999-9.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (em processo de Tomada de Contas Simplificada).
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Hospital Central do Exército (00.394.452/0378-72).
3.2. Responsáveis: Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00); Allan Orcay Reis (072.222.988-78); Chrystian Rezende Lourenço (004.623.506-06); Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55); Jorge de Oliveira (202.970.417-20); José Lins Carneiro (010.991.084-20); Julio Cesar Santanna (500.213.707-53); Marcos Malamace de Azevedo (825.863.907-25); Miguel Brilhante Sirimarco (562.732.906-87); Paulo Cezar de Paiva (308.447.547-49); Paulo Roberto Gibara (379.106.397-91); Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99); Rui Ferreira Avila (568.683.597-72); Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72); Walcyr Monteiro da Motta (192.237.907-78); White Martins Gases Industriais Ltda (35.820.448/0001-36).
4. Órgão: Hospital Central do Exército.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adylson Mota.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: 3ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-3).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Osmar Mendes Paixão Côrtes – OAB/DF 15.553; Côrtes Zupiroli Advogados Associados

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, contra o Acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão de 31/1/2002 (Relação 03/2002 – Gab. Ministro Adylson Motta, Ata 02/2002, Diário Oficial da União de 13/2/2002), por meio do qual foram julgadas regulares com quitação plena as contas dos responsáveis do Hospital Central do Exército (HCE) referentes ao exercício financeiro de 1998.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário e ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1 com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do Recurso de Revisão;
9.2. considerar revel o Sr. José Lins Carneiro (CPF 010.991.084-20), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;
9.3. acolher, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas por Vitor Hugo Meninea (CPF 321.753.617-72), Walcyr Monteiro da Motta (CPF 192.237.907-78), Miguel Brilhante Sirimarco (CPF 562.732.906-87), Chrystian Rezende Lourenço (CPF 004.623.506-06), Afrânio Tavares Guerreiro (CPF 037.239.767-00), Rogério Botelho Peregrino (CPF 007.618.717-99), Jorge de Oliveira (CPF 202.970.417-20), Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55) e White Martins Gases Industriais S.A. (CNPJ 35.820.448/0001-36);
9.4. no mérito, dar provimento parcial ao Recurso de Revisão para:

9.4.1. tornar insubsistente o acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão 31/1/2002 (Relação 03/2002 – Gab. Ministro Adylson Motta, Ata 02/2002, Diário Oficial da União de 13/2/2002);

9.4.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 5º, incisos I e VI, 7º, 10, § 2º, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas relativas ao exercício de 1998, em nome de Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72) expedindo-lhes quitação;

9.4.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 5º, incisos I e VI, 7º, 10, § 2º, 16, inciso I, 17, 23, inciso I, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares as contas relativas ao exercício de 1998, em nome dos demais responsáveis arrolados fls. 01 a 04 do principal, expedindo-lhes quitação plena;

9.5. da ciência desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Daniel de Alcântara Prazeres;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2335-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2336/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.612/2007-8.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Divaldo de Arruda Câmara (025.342.154-34); Emerson Valgueiro de Morais (141.560.404-53); Expedito Leite da Silva (112.494.634-91); Fernando Rocha Silveira (107.545.124-87); Francisco Fernando de Figueiredo Lopes (219.548.367-91); Genivaldo Paulino da Silva (021.453.594-00); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Hugo Sternick (296.677.716-87); Luis Munhoz Prosel Junior (459.516.676-15); Luiz Augusto Siqueira Bittencourt (233.870.847-49); Luiz Clark Soares Maia (040.065.774-00); Luziel Reginaldo de Souza (337.077.317-15); Martinho Cândido Velloso dos Santos (114.335.821-04); Mauro Barbosa da Silva (370.290.291-00); Márcio Guimarães de Aquino (631.403.497-34); Normando Vasconcelos Ferreira (028.453.934-15); Paulo Marconi de Vasconcelos (004.560.984-53); Prudêncio Alves da Silva (151.941.671-72); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Tenório José de Brito (446.969.733-87); Wagner de Carvalho Garcia (119.577.866-04).

4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PB (Secex-PB).

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento, referente à fiscalização nas obras na Rodovia BR-101, no estado da Paraíba, divisas PB/RN e PB/PE, PT 267820235105T0025, sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, Dnit,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as

razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 45 da Lei 8443/1992 e 251 do Regimento Interno, em:

9.1. fixar prazo de quinze dias para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (arts. 1º e 28 da Lei 9.430/1196 e Resolução Dner 45/1998), consistentes na:

9.1.1. celebração de termo aditivo ao Contrato TT 253/2006-00 (Lote 3), para afastar o sobrepreço no percentual de Lucros e Despesas Indiretas (LDI), consoante fundamentação inscrita no item 58 da instrução da Unidade técnica (achado 16), como se segue:

9.1.1.1. inclusão indevida de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como item componente do LDI;

9.1.1.2. inclusão indevida dos itens Transporte Diário de Pessoal (1,00% sobre o custo direto - percentual estimado) e Subsídio para Refeições da Contratada (2,00% sobre o custo direto - percentual fixado pelo contrato) no LDI, ao passo que os mesmos deveriam constar como Adicional de Mão-de-Obra, incidente apenas sobre o custo direto de mão-de-obra, em consonância com o disposto no item 2.5, do Manual de Custos Rodoviários (Vol. 1), aprovado pelo Conselho Administrativo do Dner, em17/12/1998, pela Resolução 45/98, Seção do Conselho de Administração 19;

9.1.1.3. aplicação de percentual considerado excessivo no item Administração (20,25% dos custos diretos da obra), devendo ser utilizado como parâmetro o percentual de 4%, tido como conforme e praticado no Contrato TT 251/2006-00 (Lote 4), firmado entre o Dnit e Consórcio A.R.G Ltda. - Egesa, compatível com o Manual de Custos Rodoviários do Dnit (Vol. 1);

9.1.2. celebração de termo aditivo ao Contrato TT 250/2006-00 (Lote 2), para afastar o sobrepreço no percentual de Lucros e Despesas Indiretas (LDI), consoante fundamentação inscrita no item 58 da instrução da Unidade técnica (achado 16), como se segue:

9.1.2.1. inclusão indevida de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), como item componente do LDI, à cifra de 1,00%;

9.1.2.2. inclusão indevida do item Conservação do Canteiro de Apoio no LDI (fixado em 0,50% do custo direto da obra), quando há item específico de remuneração da contratada, por meio do item Despesas com Instalação/Manutenção de Canteiros e Acampamentos, incluso nas despesas diretas da obra;

9.1.2.3. inclusão indevida dos itens Alimentação (fixado em 0,50% do custo direto da obra), Transporte de Pessoal (fixado em 1,00% do custo direto da obra) e Uniformes (fixado em 0,05% do custo direto da obra) no LDI, quando deveriam integrar o Adicional sobre Mão-de-Obra, por estarem diretamente relacionados com a força de trabalho empregada no empreendimento, em consonância com o disposto no item 2.5, do Manual de Custos Rodoviários (Vol. 1), aprovado pelo Conselho Administrativo do Dner, em17/12/1998, pela Resolução 45/98, Seção do Conselho de Administração 19;

9.1.3. celebração de termo aditivo ao Contrato TT 252/2006-00 (Lote 7), para afastar sobrepreço no percentual de Lucros e Despesas Indiretas (LDI), consoante fundamentação inscrita no item 58 da instrução da Unidade técnica (achado 16), pela aplicação de percentual considerado excessivo no item Administração (13,21% dos custos diretos da obra), devendo ser utilizado como parâmetro o percentual de 5,2%, tido como conforme e praticado no Contrato TT 254/2006-00 (Lote 8), firmado entre o Dnit e Consórcio OAS-Camargo Corrêa-Mendes Júnior, compatível com o Manual de Custos Rodoviários do Dnit (Vol. 1);

9.2. determinar à Secex/PB o monitoramento da presente deliberação e do Acórdão 1443/2010 - Plenário, por intermédio do processo TC-019.038/2010-0, autuado para essa finalidade e, no caso do não atendimento do item 9.1. supra, dê imediata ciência ao relator, propondo, se for o caso, as medidas inscritas no art. 45, § 2º, da Lei 8.443/1992;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2336-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2337/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.866/2000-0.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Simplificada, exercício de 1999)

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Hospital Central do Exército (00.394.452/0378-72).

3.2. Responsáveis: Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00); Allan Orcay Reis (072.222.988-78); Amauri Zanelli Ferreira (073.205.917-82); Carlos Alberto Laranjeira Caldas (190.556.687-53); Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55); José Lins Carneiro (010.991.084-20); Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99); Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72); White Martins Gases Industriais Ltda (35.820.448/0001-36) e demais responsáveis arrolados às fls. 01 a 04 do principal.

4. Órgão: Hospital Central do Exército.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adylson Motta

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade: 3ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-3).

8. Advogado(s): Osmar Mendes Paixão Côrtes – OAB/DF 15.553; Côrtes Zupiroli Advogados Associados.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, contra o Acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão do dia 05/07/2001 (Relação nº 42/2001, Ata nº 23/2001), a qual julgou regulares as contas dos responsáveis do Hospital Central do Exército (HCE), referentes ao exercício de 1999.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do Recurso de Revisão;

9.2. considerar revel o Sr. José Lins Carneiro (CPF 010.991.084-20), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

9.3. acolher, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00), Amauri Zanelli Ferreira (073.205.917-82), Carlos Alberto Laranjeira Caldas (190.556.687-53), Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55), Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99), Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72) e White Martins Gases Industriais Ltda (35.820.448/0001-36);

9.4. no mérito, dar provimento parcial ao Recurso de Revisão para:

9.4.1. tornar insubsistente o acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão do dia 05/07/2001 (Relação nº 42/2001, Ata nº 23/2001);

9.4.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 5º, incisos I e VI, 7º, 10, § 2º, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas relativas ao exercício de 1999, em nome dos gestores Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00), Amauri Zanelli Ferreira (073.205.917-82), Carlos Alberto Laranjeira Caldas (190.556.687-53), Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55), Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99), José Lins Carneiro (CPF 010.991.084-20) e Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72) expedindo-lhes quitação;

9.4.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 5º, incisos I e VI, 7º, 10, § 2º, 16, inciso I, 17, 23, inciso I, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares as contas relativas ao exercício de 1999, em nome dos demais responsáveis arrolados fls. 01 a 04 do principal, expedindo-lhes quitação plena;

9.5. da ciência desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Daniel de Alcântara Prazeres;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2337-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2338/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.887/2008-1.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Márcio Favilla Lucca de Paula (297.493.016-68), Secretário Executivo; Robson Napier Borchio (132.576.416-72), Secretário-Executivo-substituto; Rubens Portugal Bacellar (186.710.639-68), Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração; Simone Maria da Silva Salgado (284.959.421-00), Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração – substituta; Neuzi de Oliveira Lopes da Silva (267.085.311-00), Pregoeira; Manoelina Pereira Medrado (813.428.531-72), Consultora Jurídica; Sandra Elizabeth Lage Costa (719.822.997-20), Coordenadora de Assuntos Técnico Judiciais; Airton Nogueira Pereira Junior (614.247.147-53); Cristiano Fonseca Pereira (032.674.416-92); Duncan Frank Semple (329.743.531-34); Gilberto Barbosa dos Santos (021.972.208-02); Gráfica e Editora Brasil Ltda (00.287.519/0001-00); José Augusto Guedes Falcão (414.210.007-68); José Evaldo Gonçalo (358.832.781-91); Junia Cristina Franca Santos Egidio (385.305.701-20); Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho (075.881.858-05); Marden Elias Ferreia (410.608.901-78); Maria Luisa Campos Machado Leal (185.722.601-10); Márcia Cristina Oliveira Fonseca (797.779.611-20).

4. Órgão: Secretaria Executiva do Ministério do Turismo - MTur.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: não atuou.

8. Advogado(s): Diego Ricardo Marques, OAB/DF 30782; Thiago Groszewicz Brito, OAB/DF 31762.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1337/2011 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e rejeitá-los;

9.2. dar ciência aos interessados.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2338-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2339/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.833/2007-2.
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Controladoria-Geral da União/PB; Município de João Pessoa/PB (08.778.326/0001-56).
3.2. Responsáveis: Aldo Cavalcanti Prestes (144.386.825-68); Cojuda – Construtora Julião Ltda. (09.271.321/0001-03); Conort – Construtora Nordeste Ltda. (01.747.579/0001-13); Cícero de Lucena Filho (142.488.324-53); Evaldo de Almeida Fernandes (092.216.034-15); Evandro de Almeida Fernandes (002.619.124-53); Potengi Holanda de Lucena (044.642.904-00).
4. Entidade: Município de João Pessoa/PB.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB) e 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3).
8. Advogados constituídos nos autos: Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB 13.264); Camilla da Araújo Ferreira (OAB/PB 13.932); Evandro Nunes de Souza (OAB/PB 5.113); Fabíola Marques Monteiro (OAB/PB 13.099); Jackeline Alves Cartaxo (OAB/PB 12.206); Maria Veronica Luna Freire Guerra (OAB/PB 9.492); Solon Henriques de Sá e Benevides (OAB/PB 3.728), Thiago Giullio de Sales Germoglio (OAB/PB 14.370); Vanina Carneiro da Cunha Modesto (OAB/PB 10.737); Walter de Agra Júnior (OAB/PB 8.682).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 2.5 do Acórdão nº 3.405/2006-TCU-1ª Câmara (Relação nº 89/2006 do Gab. do Min. Augusto Nardes, Ata nº 44/2006, Sessão de 28/11/2006), com a finalidade de apurar prejuízo ao erário em decorrência da execução do Contrato de Repasse nº 0091965-44/1999, celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o Município de João Pessoa/PB,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento no art. 5º, § 1º, inciso IV, c/c art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 56/2007, arquivar o presente processo por descaracterização do débito;
9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e voto, aos responsáveis e aos interessados.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2339-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar

Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2340/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.962/2011-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Gerência Executiva do INSS em Joinville/SC.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos originários do Acórdão nº 1.793/2011-TCU-2ª Câmara (Relação nº 9/2011 – Gabinete Ministro Augusto Nardes – Ata nº 9/2011 – DOU 6/4/2011), que cuidam de representação acerca da manutenção de valor fixo pago a título de parcela complementar de subsídio na pensão instituída por Ayrton Machado de Andrade, em desconformidade com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal e os arts. 2º-C e 2º-D da Lei nº 10.910/2004, alterada pela Lei nº 11.890/2008,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com base no art. 235, c/c art. 137, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Gerência Executiva do INSS em Joinville/SC que:

9.2.1. com fundamento nos arts. 45 e 46 da Lei nº 8.112/1990, instaure procedimento administrativo visando à obtenção de autorização da Sra. Sonia Rosa Andrade, pensionista do ex-servidor Ayrton Machado de Andrade, objetivando descontar dos seus proventos a quantia correspondente a R$ 53.792,00 (cinquenta e três mil, setecentos e noventa e dois reais), em decorrência da não absorção da parcela complementar de subsídio, no período julho/2009 a junho/2011, paga em desconformidade com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal e os arts. 2º-C e 2º-D da Lei nº 10.910/2004, alterada pela Lei nº 11.890/2008;

9.2.2. acaso infrutíferas as providências referidos no subitem 9.2.1. supra, instaure tomada de contas especial com o objetivo de obter o ressarcimento dos valores ali consignados;

9.2.3. providencie, se ainda não o fez, o ajuste, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência desta deliberação, dos pagamentos irregulares referidos no subitem 9.2.1, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, ante o disposto nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262, **caput**, do Regimento Interno do TCU;

9.2.4. dê ciência, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da notificação, à Sra. Sonia Rosa Andrade do inteiro teor deste acórdão, esclarecendo à referida interessada que a eventual interposição de recurso com efeito suspensivo não a eximirá da reposição dos valores por ventura recebidos durante a vigência do efeito suspensivo, no caso do não provimento da peça recursal.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2340-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar

Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2341/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.123/2011-6

2. Grupo II – Classe I – Agravo.

3. Agravantes: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional (Senai/DN) e Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional – (Sesi/DN).

3.1. Interessada: Informe Comunicação Integrada Ltda. (CNPJ 26.428.219/0001-80).

4. Unidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional (Senai/DN) e Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Renata Antony de Souza Lima Nina, OAB/DF nº 23.600; Ângela Cignachi Baeta Neves, OAB/DF nº 18.730; Francisco de Paula Filho, OAB/DF nº 7.530.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pelo Senai/DN e pelo Sesi/DN contra despacho que, diante de representação formulada pela empresa Informe Comunicação Integrada Ltda., sustou cautelarmente a Concorrência nº 4/2001, promovida pelos agravantes em conjunto.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, conhecer do agravo interposto e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao Senai/DN, ao Sesi/DN e à Informe Comunicação Integrada Ltda.;

9.3. encaminhar os autos à 5ª Secretaria de Controle Externo – 5ª Secex, para prosseguimento da instrução da representação formulada pela Informe Comunicação Integrada Ltda.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2341-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2342/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.818/2010-7.

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.

3. Responsáveis: Luiz Antônio Pagot (CPF 435.102.567-00), Thomaz Aquino Nogueira Neto (CPF 046.970.498-53) e Paulo Vieira de Souza (CPF 403.961.698-72).

4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-2.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada nas obras de construção do trecho sul do rodoanel Mário Covas, no Estado de São Paulo (PT 26.782.1461.111V.0035/2010).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, em:
9.1. rejeitar as justificativas apresentadas pelos responsáveis Thomaz Aquino Nogueira Neto e Paulo Vieira de Souza;
9.2. aplicar aos responsáveis mencionados no item anterior multas individuais no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), a serem recolhidas ao Tesouro Nacional acrescidas dos devidos encargos legais , a contar da data deste acórdão até a data do pagamento, caso o recolhimento seja efetuado após o prazo abaixo fixado;
9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias a contar das notificações para comprovação do recolhimento das dívidas acima imputadas perante o Tribunal;
9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
9.5. dar ciência desta deliberação ao Dnit, ao Dersa e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2342-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2343/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 012.194/2002-1 (com 11 volumes e 11 anexos).
1.1. Apensos: TC 021.417/2003-6 e TC 005.891/2003-6 (este último com 1 volume).
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Responsáveis: Amaury Pio Cunha (CPF 183.286.107-44), Arnaldo de Oliveira Barreto (CPF 595.901.068-20), Fernando Lima Barbosa Vianna (CPF 261.242.117-34), Francisco Vilardo Neto (CPF 781.774.058-53), Frederico Victor Moreira Bussinger (CPF 634.224.768-49), Jose Carlos Mello Rego (CPF 005.192.947-34), Marcelo de Azeredo (CPF 028.264.018-58), Paulo Fernandes do Carmo (CPF 351.371.008-97) e Sergio Alcides Antunes (CPF 133.419.448-34).
4. Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Sefid-1.
8. Advogados constituídos nos autos: Benjamin Caldas Gallotti Beserra (OAB/DF 14.967), Benjamin Gallotti Beserra (OAB/DF 13.568), Bruno Diniz Vasconcelos (OAB/DF 17.508), Bruno Guerra Neves da Cunha Frota (OAB/DF 29.405), Bruno Wider (OAB/DF 15.467), Fábio Viana Fernandes da Silveira (OAB/DF 20.757), Gleuton Maciel Gonçalves (OAB/DF 17.724), Hugo Damasceno Teles (OAB/DF 17.727), Luciana Fátima Venturi Falabella (OAB/SP 88.271), Manuel Luis (OAB/SP 57.055),

Marconni Chianca Toscano da Franca (OAB/DF 20.772), Patrícia Santos Maciel de Oliveira (OABDF 26.616), Rafael Freitas Machado (OAB/DF 20.737) e Renata Barbosa Fontes (OAB/DF 8.203).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que trata de possíveis irregularidades na execução do contrato PRES/028.1998, firmado entre a Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp e a empresa Terminal para Contêineres da Margem Direita S.A. – Tecondi, para exploração de instalação portuária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. manter a medida cautelar concedida por meio do acórdão 3.307/2010-Plenário, nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU, até que esta corte se manifeste em definitivo sobre o mérito das questões suscitadas nos presentes autos;

9.2. dar ciência desta deliberação à Codesp, à Tecondi e à Antaq, mediante remessa de cópia do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam;

9.3. restituir o processo à Sefid-1 para que adote as medidas de sua alçada com vistas a dar prosseguimento à instrução do feito.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2343-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2344/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.312/2011-8.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração em Representação.

3. Interessados: Call Tecnologia e Serviços Ltda (CNPJ 05.003.257/0001-10) e Provider Soluções Tecnológicas Ltda (CNPJ 01.159.435/0001-46).

4. Entidade: Companhia Energética de Alagoas (CEAL); Eletrobras; Ministério das Minas e Energia (MME) (vinculador).

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - AL (SECEX-AL).

8. Advogados constituídos nos autos: André Puppin Macedo (OAB-DF 12.004); Acioli Cardoso Silva (OAB-DF 27.407); Luiz César Simões Cardoso (OAB-DF 22.435); Tathiana Passoni Reis (OAB-DF 31.414); Alexandre Spezia (OAB-DF 20.555); Antônio Sérgio Elias Filho (OAB-DF 21.677); Cristiane Nina Antunes (OAB-DF 20.132); Karina Bronzon de Castilho (OAB-DF 20.971); Priscila Brito Marangon (OAB-DF 25.562); Mariana Aires Coelho Araujo Dias (OAB-DF 9.716./E); Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (OAB-DF 10.028/E); Hugo Medeiros Gallo da Silva (OAB-DF 10.396/E); Guilherme de Macedo Soares (OAB-DF 9.665/E); Gerson Alves de Oliveira Junior (OAB-DF 9.339); Mariana Araujo Becker (OAB-DF 14.675); Beatriz Helena Cavalcante Nunes (OAB-DF 29.059); Luiz Ricardo de Castro Guerra (OAB-PE 17.598); João André Sales Rodrigues (OAB-PE 19.186); Carlos Augusto da Silva Batista (OAB-PE 15.982); Carla de Jesus Cavalcanti de Carvalho (OAB-PE 16.402); Isabel Cristina Ximenes Carneiro da Cunha (OAB-PB 11.071); Tomaz Domingues de Oliveira E. Alcoforado (OAB-PE 25.453); Walter Gomes D'Angelo (OAB-PE 23.359); Walter Pereira de Barros

(OAB-PE 25.960); Carlos Eduardo Bacelar Coelho da Silva (OAB-PE 28.732); Arley de Andrade Vieira (OAB-AL 7.319).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Embargos de Declaração em Representação, opostos pela Eletrobras Distribuição Alagoas, também denominada Companhia Energética de Alagoas – CEAL, e pela Provider Soluções Tecnológicas Ltda, ambos em face do Acórdão nº 1.924/2011-Plenário, prolatado nos autos de Representação oferecida pela empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., com pedido de medida cautelar, *inaudita altera pars*, em face do Pregão Eletrônico nº 26/2010, promovido pela Companhia Energética de Alagoas (Ceal) para registro de preço;

Acórdão os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, dos Embargos de Declaração opostos pela Eletrobras Distribuição Alagoas, também denominada Companhia Energética de Alagoas – CEAL, e pela Provider Soluções Tecnológicas Ltda,, para, no mérito, negar-lhes provimento.

9.2. dar ciência do inteiro teor da presente deliberação aos interessados, à Ceal e ao Ministério de Minas e Energia.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2344-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2345/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.340/2004-1.

1.1. Apenso: 003.515/2004-7

2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Prestação de Contas do Exercício 2003

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Companhia Docas do Pará - MT (04.933.552/0001-03).

3.2. Responsáveis: Ademir Galvão Andrade (049.051.805-20); Afonso Carneiro Filho (654.320.967-49); Alexander Vinicius Janiques de Matos (238.774.561-20); Antonina Cândida Costa de Moraes (116.122.072-00); Aristarte Gonçalves Leite Júnior (096.604.291-34); Cláudia Regina Gusmão (310.234.101-25); Cláudio José Madeira Bastos Menezes (070.613.587-34); Cristovan Silva da Cruz (030.239.822-87); Dirceu de Castro Oliveira (004.270.201-15); Francisco Chagas Alcântara Oliveira (013.488.333-00); Guilherme Oliveira Braga (099.190.072-34); Marcos José Pereira Damasceno (300.747.032-34); Mario Ferreira Vianna (314.700.417-15); Montesquieu Targino Alves (179.462.717-00); Nelson Pontes Simas (055.383.432-00); Onofre Dantas dos Santos (099.237.721-87); Ovídio Gaspareto (000.077.149-04); Procópio Santos Rizzato (359.714.608-20); Rogerio Amado Barzellay (239.507.901-44).

4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Pará - MT.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PA (SECEX-PA).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Luiz Roberto dos Reis Júnior – OAB/PA 6458.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da Prestação de Contas da Companhia Docas do Pará - CDP referente ao exercício de 2003;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Guilherme Oliveira Braga e Ademir Galvão Andrade, relativamente à audiência realizada em decorrência das seguintes irregularidades: a) aquisição de bens com preços muito acima dos praticados no mercado local, ocorrência constatada no Convite nº 05/2004 e no Processo 2.368/2003 (subitem 8.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894); b) Contratação de pessoal em desacordo com Termo de Referência Contratual, relativo aos contratos 24/2001, celebrado com a SISCON – Consultoria de Sistema Ltda. e 008/01 – AHITAR, firmado com o Centro Tecnológico de Engenharia Ltda. (subitem 8.2.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894); c) pagamento à empresa R & A Construções e Comércio Ltda., no valor de R$ 50.232,79, por serviços não realizados ou realizados em desacordo com as especificações contratadas (subitem 8.2.3.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894);

9.2. julgar, nos termos do art. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, as contas dos Srs. Guilherme Oliveira Braga (099.190.072-34), Ademir Galvão Andrade (049.051.805-20), Nelson Pontes Simas (055.383.432-00) e Marcos José Pereira Damasceno (300.747.032-34), regulares com ressalva, dando-lhes quitação;

9.3. julgar, nos termos do art. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92, as contas dos Srs. Afonso Carneiro Filho (654.320.967-49); Alexander Vinicius Janiques de Matos (238.774.561-20); Antonina Cândida Costa de Moraes (116.122.072-00); Aristarte Gonçalves Leite Júnior (096.604.291-34); Cláudia Regina Gusmão (310.234.101-25); Cláudio José Madeira Bastos Menezes (070.613.587-34); Cristovan Silva da Cruz (030.239.822-87); Dirceu de Castro Oliveira (004.270.201-15); Francisco Chagas Alcântara Oliveira (013.488.333-00); Mario Ferreira Vianna (314.700.417-15); Montesquieu Targino Alves (179.462.717-00); Onofre Dantas dos Santos (099.237.721-87); Ovídio Gaspareto (000.077.149-04); Procópio Santos Rizzato (359.714.608-20); Rogerio Amado Barzellay (239.507.901-44), regulares, dando-lhes quitação plena;

9.4. expedir as respectivas quitações, nos termos do art. 27 da Lei no 8.443/92 c/c art. 218 do RI/TCU, visto que houve recolhimento integral das multas imputadas aos responsáveis Ademir Galvão Andrade e Nelson Pontes Simas, conforme documentos constantes do Anexo 11 do processo apensado.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2345-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2346/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.566/2008-7

2. Grupo II - Classe V – Assunto: Relatório de Acompanhamento

3. Responsáveis: Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Teixeira Bedran, Emília Maria Silva Ribeiro Curi, Plínio de Aguiar Júnior, José Leite Pereira Filho, Pedro Jaime Ziller de Araújo, Luiz Alberto da Silva e Ara Apkar Minassian

4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de acompanhamento do processo de prorrogação de autorizações de uso de radiofreqüências na faixa de 2,5 GHz associadas à exploração do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Pereira Leite, Luiz Alberto dos Santos e Emília Maria Silva Ribeiro Curi em relação aos itens "a" e "b" da audiência realizada nestes autos;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ara Apkar Minassian, Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Bedran, Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo em relação ao item "b" da audiência realizada nestes autos;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Bedran, Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo em relação ao item "a" da audiência realizada nestes autos;

9.4. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, os preços fixados pela Anatel a serem cobrados pela prorrogação de uso das faixas de frequência associadas ao Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS);

9.5. determinar à Sefid que monitore a determinação acima, nos termos do art. 243 do Regimento Interno;

9.6. arquivar os autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2346-36/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2347/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.098/1995-8.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração em Embargos de Declaração em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: Rosa Maria Nascimento Silva (418.816.057-87).

3.2. Responsáveis: Alan Gurgel do Amaral (048.346.232-20); Cota Construtora Amazonia S A (05.925.193/0001-05); Rosa Maria Nascimento Silva (418.816.057-87).

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 14ª Região/ac -RO - JT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de novos Embargos de Declaração opostos pela Sra. Rosa Maria Nascimento Silva, cuja petição de embargos não indicou expressamente o acórdão embargado.

Considerando que, anteriormente a esses embargos, a interessada já havia oposto embargos de declaração contra o Acórdão nº 2279/2009-Plenário, que, ao julgar Recurso de Reconsideração (fls. 01/11, vol. 4) anteriormente interposto pela ora embargante, deu-lhe provimento parcial para reformar o Acórdão 305/2001-TCU-Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial decorrente de processo de denúncia apresentada a esta Corte de Contas acerca de irregularidades ocorridas no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/RO, por ocasião das obras de construção do edifício sede daquele Tribunal e reforma do prédio destinado ao funcionamento das Varas Trabalhistas de Porto Velho/RO;

Considerando que referidos Embargos de Declaração foram julgados na Sessão Plenária de 23/02/2011, por meio do Acórdão nº 450/2011-Plenário;

Considerando o que consta dos autos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, não conhecer dos Embargos de Declaração, por não atenderem aos requisitos de admissibilidade.

9.2. declarar que a oposição de novos embargos neste processo não suspenderá a consumação do trânsito em julgado, podendo, assim, ser implementada a cobrança judicial do débito e da multa, a cujo pagamento foram condenados a embargante e a Cota – Construtora Amazônia S.A., solidariamente em relação ao débito e individualmente no que concerne à multa, tudo nos exatos termos do Acórdão nº 305/2001-Plenário, reformado, parcialmente, pelo Acórdão nº 2.279/2009-Plenário;

9.3. dar ciência da presente deliberação à embargante, à empresa Cota – Construtora Amazônia S.A., ao Ministério Público da União (5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social), ao Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região e ao Tribunal Superior do Trabalho - TST.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2347-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2348/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.261/2011-2.

2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2011)

3. Interessados/Responsáveis

3.1 Interessado: Congresso Nacional

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).

8. Advogado(s): não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional – Depen –, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 27/6/2011 a 20/7/2011, com enfoque nos procedimentos referentes às obras de construção da residência para idosos e reforma da Casa de Transição, em Niterói/RJ, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 **determinar** à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, sobre o andamento ou os resultados das providências adotadas inerentes aos achados descritos no item 3.1 do presente relatório de auditoria, a saber:

9.1.1 indícios de deficiência na qualidade dos serviços executados, em desacordo com os arts. 66 e 69 da Lei 8.666/1993;

9.1.2 pagamento por serviços não previstos no Contrato 12/2009, sem o necessário aditivo contratual, em dissonância com o disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993;

9.2 alertar a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, responsável pela execução do Contrato de Repasse n. 238.688-34/2007/Ministério da Justiça/Caixa, de que a ausência de medidas corretivas em relação às irregularidades apuradas no presente relatório de auditoria, principalmente quanto às descritas no respectivo item 3.1, sujeitará os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/92;

9.3 determinar à Secob-1 que identifique o(s) responsável(is) pela fiscalização da execução do Contrato 12/2009, vinculado ao Contrato de Repasse 238.688-34/2007/Ministério da Justiça/Caixa, e, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, promova a respectiva audiência, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, apresente(m) a este Tribunal as razões de justificativa em face do atesto de serviços não previstos no contrato e dos indícios de má qualidade da obra, consoante descrito no item 3.1 e subitens do presente relatório de auditoria;

9.4 enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.4.1 à Caixa Econômica Federal, ao Departamento Penitenciário Nacional e à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, para que tenham ciência das falhas descritas nos itens 3.1 a 3.5 do presente relatório de auditoria, de modo a subsidiar a adoção das providências de sua alçada;

9.4.2 ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro - Crea/RJ, com fulcro no inciso XI do art. 71 da Constituição Federal, para que adote as providências que julgar cabíveis em face dos indícios de deficiência na fiscalização das obras de construção da residência para idosos e reforma da Casa de Transição, em Niterói/RJ, consoante descrito no item 3.1 e subitens do presente relatório de auditoria;

9.4.3 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, comunicando-lhe que, no Contrato de Repasse 238.688-34/2007/Ministério da Justiça/Caixa, referente às obras de construção da residência para idosos e reforma da Casa de Transição, em Niterói/RJ, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem nas disposições do inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011).

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2348-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar

Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2349/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.263/2011-5.

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional – Depen –, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 29/6/2011 e 26/7/2011, com enfoque nos procedimentos referentes às obras de construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro sobre as impropriedades verificadas no processo para construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, com recursos do Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008:

9.1.1. inclusão de itens de serviço no 1º boletim de medição do contrato n. 015/2010 com as seguintes irregularidades, em afronta aos arts. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.1 do Relatório de Auditoria:

9.1.2.envio de projeto básico para licitação com as seguintes falhas, em afronta ao disposto art. 6º, IX, da Lei 8666/1993, conforme tratado no item 3.2 do Relatório de Auditoria:

9.1.3. ausência de aprovação do Projeto Básico pela autoridade competente, em afronta ao art. 7º, § 2º, I da lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.2 do Relatório de Auditoria;

9.1.4. aprovação de Planilha Orçamentária da Concorrência 005/2009 com as seguintes falhas, conforme tratado no item 3.3 do Relatório de Auditoria:

9.1.5. inclusão dos itens restritivos ao caráter competitivo listados a seguir na fase de habilitação da Concorrência n. 005/2009, em desconformidade com o 3º, § 1º, I da Lei n. 8.666/1993, conforme tratado no item 3.4 do Relatório de Auditoria;

9.2. dar ciência à Caixa Econômica Federal sobre as impropriedades verificadas no Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008, conforme tratado no item 3.5 do Relatório de Auditoria;

9.3. comunicar à Caixa a respeito das irregularidades verificadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 do Relatório de Auditoria, de modo a subsidiar sua análise na liberação de recursos para esse empreendimento, anexando cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar sua atuação na fiscalização dos recursos estaduais envolvidos;

9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV

do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008, relativo à Construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ);

9.6. arquivar os presentes autos.
10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2349-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2350/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.264/2011-1.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2011)
3. Interessados/Responsáveis
3.1 Interessado: Congresso Nacional
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).
8. Advogado(s): não há.

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional – Depen –, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 1/7/2011 e 29/7/2011, com enfoque nos procedimentos referentes à obra de reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1 alertar a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, responsável pela execução do Contrato de Repasse 238.689-48/2007/Ministério da Justiça/Caixa, de que a ausência de medidas corretivas em relação às irregularidades apuradas no presente relatório de auditoria, sujeitará os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/92;
9.2 enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:
9.2.1 à Caixa Econômica Federal, ao Departamento Penitenciário Nacional e à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, para que tenham ciência das falhas descritas nos itens 3.1 a 3.6 do presente relatório de auditoria, de modo a subsidiar a adoção das providências de sua alçada;
9.2.2 ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro - Crea/RJ, com fulcro no inciso XI do art. 71 da Constituição Federal, para que adote as providências que julgar cabíveis em face dos indícios de deficiência na fiscalização da obra de reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, consoante descrito no item 3.2 e subitens do presente relatório de auditoria;
9.2.3 ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com base no inciso XI do art. 71 da Constituição Federal, para a adoção das providências que julgar cabíveis, em face dos indícios de

irregularidades informados no presente relatório de auditoria;

9.2.4 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, comunicando-lhe que, no Contrato de Repasse 238.689-48/2007/Ministério da Justiça/Caixa, referente à obra de reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem nas disposições do inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011).

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2350-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2351/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.591/2011-2

2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria

3. Interessado: TCU

4. Entidades: Prefeitura Municipal de São Paulo – SP (CNPJ 46.395.000/0001-39), Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - Mici e Caixa Econômica Federal - MF

4.1. Responsáveis: Gilberto Kassab, Prefeito do Município de São Paulo; Jorge Fontes Hereda, Presidente da Caixa Econômica Federal; Roberto de Oliveira Muniz, Secretário Executivo do Ministério das Cidades

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secob-3

8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada, por força do Acórdão 2.435/2010-Plenário, na Prefeitura Municipal de São Paulo, no período de 20/6 a 22/7/2011, com o objetivo de fiscalizar as obras de urbanização da favela do Sapé B em São Paulo/SP,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover as oitivas da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que manifestem-se, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidade, facultando à Prefeitura Municipal de São Paulo pronunciar-se também acerca da adequação da definição das responsabilidades constantes do Relatório;

9.1.1. restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

9.1.2. projeto básico deficiente ou desatualizado;

9.2. abrir prazo de 15 (quinze) dias para que o consórcio contratado, formado pelas empresas Etemp Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 53.063.798/0001-87) e Construtora Croma Ltda. (CNPJ 62.601.000/0001-02), se assim o desejar, manifeste-se acerca dos indícios de irregularidades apontados nos itens 9.1.1 e 9.1.2;

9.3. determinar à Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 202, inciso IV do Regimento Interno/TCU, que:

9.3.1. face às deficiências verificadas nos critérios de medição e pagamento de alguns itens de serviço e visando melhorar os controles da Administração e minimizar os riscos de pagamentos indevidos e superfaturamentos - implemente, entre outras medidas, os seguintes procedimentos de controle para fins de medição e comprovação da execução dos itens de serviço discriminados a seguir, constantes no Contrato 23/2010-SEHAB:

9.3.1.1. Apoio Habitacional: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de recibo assinado pelo chefe da família que recebeu a quantia paga a título de reembolso de aluguel, constando a respectiva identificação deste (nome e CPF), bem como o valor por ele recebido.

9.3.1.2. Remoção de Interferências: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de registro fotográfico, com o ateste da fiscalização, de todas as interferências remanejadas e proceda à definição do custo para remanejamento de cada uma das interferências (custo por unidade de poste remanejado, custo por metro de rede de água / esgoto / telefonia / elétrica, etc).

9.3.1.3. Mobilização e Desmobilização do Canteiro de Obras: proceda à definição do custo por m² de canteiro e somente efetue medições à contratada dos quantitativos efetivamente executados.

9.3.2. encaminhe ao TCU, no prazo de 60 dias, os documentos referidos no item 9.3.1 acompanhados das respectivas medições dos serviços.

9.4. determinar à Secob-3 que analise a adequação dos preços contratados, confrontando-os com os preços do Sinapi, em conjunto com o exame das oitivas ora propostas;

9.5. encaminhar aos órgãos e empresas indicados nos itens 9.1. e 9.2, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, para que subsidiem as suas manifestações;

9.6. encaminhar à Sra. Lisiane C. Braecher, Procuradora da República no Estado de São Paulo, em atendimento à solicitação de informações constante no TC 016.779/2011-8, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.7. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato nº 23/2010-SEHAB, firmado no âmbito do Termo de Compromisso nº 0302.574-29/2009/MCidades/Caixa, relativo aos serviços de urbanização de favelas no município de São Paulo/SP, na obra favela do Sapé.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2351-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2352/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.434/2003-7.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego (vinculador) ().

3.2. Responsáveis: Agamenon Rodrigues do Prado (220.387.791-04); Ana Maria Chaves Faustino Tiete (450.499.478-04); Farid Badlallad Bahmad (108.977.471-00); Federação dos Trabalhadores Nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Mato Grosso do Sul (26.856.732/0001-71); Fábio Portela

Machinski (164.466.581-68); Jane Aparecida da Silva (201.663.201-10); José Luiz dos Reis (422.152.691-20); João Gomes de Araújo (273.161.491-91); Maria José de Moraes (501.152.001-34); Pedro Aloísio Vendramini Duran (005.261.048-99); Sônia Savi (202.226.531-91); Terezinha Lopes Chaves (199.945.161-91); Thirza Gomes Coelho (331.848.361-34); Zenite Dantas da Silva (178.161.301-04).

4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidade: Secretaria de Recursos (SERUR).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Maria Celeste da Costa e Silva (OAB/MS nº 3.281) e José Valeriano de S. Fontoura (OAB/MS nº 6.277).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos pelo Srs. Agamenon Rodrigues do Prado (Anexo 1) e Fábio Portela Machinski (Anexo 2), por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão nº 494/2010 – TCU - Plenário (fls. 8.204/8.206 – Volume 28), retificado por inexatidão material pelo Acórdão nº 671/2010 - TCU – Plenário (fls. 8.210/8.211 – Volume 28), que julgou irregulares suas respectivas contas, condenando-os em débito e em multa,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33, ambos da Lei 8.443/92, conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Agamenon Rodrigues do Prado (CPF: 220.387.791-04), para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei n.º 8.443, de 1992, conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fábio Portela Machinski (CPF: 164.466.581-68), para, no mérito, dar-lhe provimento, dando nova redação aos itens 9.2, 9.2.4 e 9.4 do Acórdão nº 494/2010 – TCU - Plenário, nos seguintes termos:

"9.2. condenar em débito os responsáveis Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, Pedro Aloísio Vendramini Duran e Ana Maria Chaves Faustino Tieti e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, consoante a seguir discriminado, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até os efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.4. solidariamente, os Srs. Agamenon Rodrigues do Prado e Pedro Aloísio Vendramini Duran e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, pela quantia de R$ 5.508,00 (cinco mil e quintos e oito reais), em 22/3/2001, atinente ao contrato 021/2000;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Srs. Farid Badlallad Bahmad, Thirza Gomes Coelho, Zênite Dantas da Silva, Sônia Savi, Terezinha Lopes Chaves, Jane Aparecida da Silva, Maria José de Moraes e Fábio Portela Machinski, dando-lhes quitação;"

9.3. dar conhecimento deste Acórdão, encaminhando cópia do respectivo Relatório e Voto, aos Recorrentes, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2352-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2353/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.758/2009-9.
1.1. Apenso: 023.665/2009-2
2. Grupo I – Classe – Assunto:
3. Interessado: Splice Industria, Comércio e Serviços Ltda (06.965.293/0001-28).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Representações, formuladas pelas empresas SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda., em face de possíveis irregularidades no Edital da Concorrência Pública nº 471/2009-00, do tipo Técnica e Preço, conduzida pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1.conhecer das presentes Representações formuladas pelas empresas SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda., por preencherem os requisitos de admissibilidade do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes;

9.2. fixar o prazo de quinze dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit suspenda a concorrência pública regulada pelo Edital nº 471/2009-00, a fim de que sejam saneadas as seguintes irregularidades, se ainda não o fez:

9.2.1 os critérios definidos no Edital em questão não são totalmente adequados, pertinentes e, sobretudo, suficientes para avaliar as propostas técnicas, vez que não atendem plenamente ao disposto no art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.2.2 a pontuação atribuída ao Tempo de Atuação da Licitante (TAL) é excessiva, uma vez que representa 50% (cinquenta por cento) da nota atribuída ao quesito Capacidade Técnica da Licitante, contrariando entendimento desta Corte consoante prolação dos Acórdãos nºs 2.632/2007 e 1.993/2008, ambos deste Plenário, segundo o qual esse critério só é aceitável se for pontuado em limites razoáveis, bem como se for conjugado com outros critérios que avaliem a experiência e a capacidade da licitante;

9.2.3. os critérios de pontuação do quesito Capacidade da Equipe Técnica inibem o caráter competitivo do certame e ferem o princípio da igualdade, afrontando o preceito disposto no art. 3º, **caput** e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, porquanto asseguram às empresas que já tenham em seu quadro permanente, há mais de um ano, determinado tipo de profissional a possibilidade de obterem vantagem, bem como conferem pontuação apenas para a quantidade de atestados, sem levar em conta o tempo de experiência efetiva dos profissionais indicados;

9.2.4. a exigência, no subitem 13.4.2 do Edital, da indicação nominal de profissionais de nível superior distintos para cada lote da licitação, bem como pertencentes ao quadro permanente da empresa proponente, com vínculo comprovado mediante cópia da Carteira Profissional de Trabalho ou por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, como requisito indispensável para sua habilitação, impõe ônus antecipado às proponentes sem a correspondente garantia

de que o participante venha a ser vencedor do certame, com prejuízo ao princípio da competitividade, afrontando o disposto no art. 3º, **caput** e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, bem como a jurisprudência deste Tribunal consoante Acórdãos nºs 481/2004; 1.094/2004; 26/2007; 126/2007, todos deste Plenário, Acórdão nº 2.178/2006-1ª Câmara e Acórdão nº 2.561/2004-2ª Câmara;

9.2.5. o fator de permanência atenta contra o princípio da igualdade, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, porquanto pode acarretar uma redução de até 12 (doze) pontos, ou seja, 12% (doze por cento) do total de pontos possíveis, na nota técnica das proponentes que não possuírem em seus quadros permanentes, há mais de um ano, dois profissionais de nível superior disponíveis para cada lote que a empresa pretenda participar, sendo que, para se assegurar da qualidade e da eficiência da prestação dos serviços em questão, é suficiente que a Administração Pública defina de maneira clara, tanto no edital como no contrato que vier a ser celebrado, o perfil desejado e o quantitativo mínimo de profissionais que entende necessário para sua execução;

9.2.6. o objeto, tal como definido no Edital n° 471/2009-00, não se enquadra na condição de prestação de serviço de grande vulto, dependente de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, não preenchendo os requisitos previstos no § 3º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, nem nas hipóteses referidas no **caput** do mesmo artigo e no § 4º do art. 45 da referida Lei;

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit que modifique a fórmula de cálculo da Nota Final (NF) para classificação das proponentes no Edital Padrão para licitações do tipo Técnica e Preço, porquanto o fator (número 25) utilizado no cálculo da Nota da Proposta de Preços (NPP) distorce o resultado final do certame ao concentrar as notas de preços – por mais díspares que sejam – numa faixa entre 75 (setenta e cinco) e 100 (cem) pontos, enquanto as Notas Técnicas variam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) pontos, acentuando, assim, o peso atribuído à Nota Técnica e, por consequência, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração de acordo com a ponderação expressamente definida na fórmula de 60% para a técnica e 40% para o preço, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993;

9.4. reiterar os termos do Acórdão nº 819/2009-Plenário, de 29/4/2009, para alertar ao Dnit que:

9.4.1. a sentença judicial prolatada no âmbito do Processo nº 2008.34.00.031383-3, atinente aos Editais nºs 238/2008-00 e 239/2008-00, não representa óbice absoluto para que, no presente certame, a entidade escolha, com os fundamentos e motivos que julgar corretos, o tipo de licitação mais adequado, uma vez que não houve o seu trânsito em julgado, a decisão foi fundamentada em entendimento já superado na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e a parte dispositiva da decisão limitou-se a conceder a segurança para decretar a nulidade dos Editais;

9.4.2. as contratações para aquisição de bens e serviços de informática não precisam ser realizadas, necessariamente, sob a forma de licitação do tipo 'Técnica e Preço', podendo também ocorrer sob a forma de Pregão, conforme já tratado pelo TCU em diversos precedentes, conforme Acórdãos nºs 237/2009, 144/2008, 2.658/2007, 1.782/2007, 1.114/2006, 2.138/2005, 2.094/2004, 1.182/2004, 740/2004, com redação alterada pelo 1.299/2006, e 313/2004, todos deste Plenário, e entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (p. ex. AGSS 2005.01.00.074126-2/DF e AG 2009.01.00.010269-2/DF.

9.5. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Controladoria-Geral da União – CGU, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, à empresa SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e à empresa WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda.

9.6. arquivar estes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2353-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2354/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.917/2011-7.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú - SC.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SC (SECEX-SC).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação formulada pela Secex/SC acerca do relatório de auditoria realizada pelo Denasus/SC no Hospital Santa Inês, localizado no Município de Balneário Camburiú – SC, decorrente de Fiscalização de Orientação Centralizada, que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do SUS, repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, no exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Secretário Municipal de Saúde e Saneamento e ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Balneário Camburiú que:

9.2.1. instaurem procedimento administrativo com vistas a regularizar a cobrança a maior das diárias de UTI por parte do Hospital Santa Inês, conforme Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares - versão 2008-2009 - aprovado pela Portaria MS/GM 396/2000, por meio de ajuste de contas, compensação ou ressarcimento, no valor histórico de R$ 820,66, atualizado monetariamente e com os acréscimos legais até a data do ressarcimento;

9.2.2. reavaliem a classificação das UTIs do Hospital Santa Inês, e voltem a pagar como padrão II apenas quando as unidades estiverem adequadas à Portaria SAS nº 3432/1998;

9.2.3. informem, ao Serviço de Auditoria do Sistema Único de Saúde/MS em Santa Catarina, tão logo sejam cumpridas as determinações acima;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, assim como Relatório e Voto que o fundamentam, e cópia do Relatório de Auditoria Denasus nº 10124/2010, ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Balneário Camburiú/SC e ao Secretário Municipal de Saúde e Saneamento para adoção das providências pertinentes;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2354-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2355/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.886/2003-5.
1.1. Apenso: 015.405/2005-6
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Responsável: Alexandre dos Santos Ferreira (CPF nº 407.903.397-49)
4. Entidade: Escola de Especialistas da Aeronáutica - EEAR.
5. Relator: Ministro José Jorge.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Alcides Montezuma (OAB/RJ 23.640), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF nº 6.546), Gustavo Valadares (OAB/DF nº 18.669) e Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF nº 22.298).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Alexandre dos Santos Ferreira, em face do Acórdão 1534/2010 – Plenário, mediante o qual este Tribunal se pronunciou sobre Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU em face do Acórdão 2.190/2004-1ª Câmara.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente Embargos de Declaração, uma vez que foram preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos pelos artigos 32 e 34 da Lei nº 8.443, de 1992, para, no mérito, rejeitar-lhe, mantendo em seus exatos termos o Acórdão embargado;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao recorrente e à Escola de Especialistas da Aeronáutica - EEAR.

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos – Serur, para adoção das medidas cabíveis quanto ao Recurso de Reconsideração constante do anexo 3.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2355-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2356/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 019.340/2006-6.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Responsável: Régis Luz Pedro (672.855.540-49).
4. Órgão: Tribunal Regional Federal 4ª Região (RS – SC – PR).
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, realizada no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região para verificar o cumprimento do Acórdão 479/2006-TCU-Plenário, bem como examinar outros assuntos relacionados à área de pessoal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos artigos 32, II, e 34, da Lei n.º 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do Embargos de Declaração oposto pelo Sr. Régis Luz Pedro para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. tornar insubsistente o item 9.2 e alterar a redação do item 9.1 do Acórdão 2058/2010-Plenário, que passa a ter o seguinte teor:

*"9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelos Srs. Alberto Rossi Júnior, Cristiane Machado Lucena dos Santos, José Luiz da Costa Vieira, César Figueiredo Müller, Carlos Alberto Facco Grassi, Jane Maria Ballem, Liane de Assis Peixoto, Ivan Bolten Lucion e Regis Luz Pedro, para, no mérito, rejeitá-los;"*

9.3. dar ciência desta deliberação ao interessado.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2356-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Procurador-Geral

ACÓRDÃO Nº 2357/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.460/2010-5.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (243.854.251-91).
4. Órgão: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU com vistas a que este Tribunal avalie a conformidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade dos gastos realizados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, no âmbito dos serviços de hemodiálise e Terapia Renal Substitutiva – TRS, no período de 2006 a 2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer, com fundamento no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que:

9.2.1. informe, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas para atender as recomendações da Diretoria de Assistência Especializada DIASE/SAS/SES/DF constante no Relatório nº

72/2010;

9.2.2. encaminhe, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ações contendo cronograma de providências a serem adotadas, a fim de garantir que as máquinas de hemodiálise da rede pública de saúde do Distrito Federal, que não estejam em funcionamento nesta data, sejam colocadas em operação, com objetivo de disponibilizar os procedimentos médicos necessários à Terapia Renal Substitutiva, ou alternativamente, comprove a resolução do problema apontado pela inspeção realizada por este Tribunal;

9.3. dar ciência das seguintes ocorrências aos responsáveis da SES/DF, para as providências corretivas pertinentes:

9.3.1. o remanejamento, entre os blocos de financiamento, dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde, em desacordo ao disposto nas Leis nºs 101/2000 e 9.142/90, bem assim no Decreto nº 1.232/94 e na Portaria MS nº 204/2007, conforme constatação da Controladoria-Geral da União de pagamentos de custeio da Terapia Renal Substitutiva (Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade) efetuados com recursos destinados ao Bloco de Financiamento PAB-Fixo, no valor de 7.165.740,81 (sete milhões, cento e sessenta e cinco mil, setecentos e quarenta reais e oitenta e um centavos);

9.3.2. a desatualização cadastral dos quantitativos de equipamentos de hemodiálise dos Hospitais Regionais de Sobradinho, Gama, Asa Norte, Taguatinga e Hospital de Base da rede assistencial, sob gestão do Governo do Distrito Federal, nos sistemas de informações de saúde do Datasus, constitui-se em descumprimento do disposto inc. I, art. 37, Portaria GM/MS nº 204, de 2007 (itens 50-53); e

9.4. restituir os autos à 4ª Secex, para que acompanhe o atendimento da determinações proferidas, autorizando, desde logo, o arquivamento do processo caso cumpridas as providências.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2357-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2358/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.632/1999-2 (com 26 volumes e 13 anexos)

2. Grupo I – Classe I – Embargos de Declaração

3. Embargantes: Abílio Thomaz de Freitas, ex-Vice-Presidente do CRA/RJ (CPF 008.559.607-87); Wagner Huckleberry Siqueira, ex-Presidente do CRA/RJ (CPF 032.298.747-49), Leonardo Ribeiro Fuerth, ex-Diretor Executivo do CRA/RJ (CPF 766.864.937-91), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, ex-servidora do CRA/RJ (CPF 034.039.527-38) e Adolpho da Silva Oliveira, ex-servidor do CRA/RJ (CPF 013.010.987-87)

4. Unidade: Conselho Regional de Administração do Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Serur

8. Advogado constituído nos autos: Aníbal Sérgio Corrêa de Souza (OAB/RJ 66.899)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em fase de embargos de declaração opostos ao Acórdão 603/2011 - TCU - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar os embargantes.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2358-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2359/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-013.267/2006-7 (com 3 volumes e 2 anexos)

2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Iron Marques Parreira (ex-prefeito, CPF 180.530.501-82), Mauro Ricardo Machado Costa (ex-Presidente da Funasa, CPF 266.821.251-00), Antônio Leopoldo Frota Magalhães (ex-Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, CPF 131.835.244-49), Carmen Lúcia Miranda Silveira (ex-Coordenadora Geral de Convênios, CPF 305.370.881/72) e Enerplan Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 01.776.894/0001-79).

4. Unidade: Prefeitura Municipal de Confresa/MT

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

7. Unidade Técnica: 7ª Secex (extinta)

8. Advogados constituídos nos autos: Amauri Martins Fontes – OAB/MT n° 4.837-A e José Augusto de Lima Gantois – OAB/DF n° 9.820.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência do não cumprimento do objeto do Convênio nº 2142/2000, celebrado entre a Funasa e o Município de Confresa/MT, tendo por objeto a execução de um sistema de abastecimento de água.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c" e § 3º; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; e 57 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, em:

9.1. excluir a responsabilidade de Celso Tadeu de Azevedo Silveira no presente processo;

9.2. aceitar as razões de justificativa de Mauro Ricardo Machado Costa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Carmen Lúcia Miranda Silveira;

9.3. julgar irregulares as contas de Iron Marques Parreira e condená-lo solidariamente com a Enerplan Construções e Comércio Ltda. ao pagamento das quantias especificadas a seguir, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

| Data | Valor (R$) |
|---|---|

| | |
|---|---|
| 05/11/2001 | 233.333,33 |
| 07/12/2001 | 233.333,33 |
| 02/01/2002 | 233.333,34 |

9.4. aplicar individualmente a Iron Marques Parreira e à Enerplan Construções e Comércio Ltda. multa de R$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, para as providências que entender cabíveis.

9.7. recomendar ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Ciência e Tecnologia que incluam, na Portaria Interministerial MF/MPOG/MCT nº 127/2008, que regulamenta os convênios e contratos de repasse federais, previsão explícita no sentido de que, nos casos de parcelamento dos repasses por força de indisponibilidade financeira por contingenciamento de recursos, deve-se adequar o convênio ao mecanismo de prestação de contas previsto nessa portaria, exceção feita nos casos em que o desdobramento ocorra em curto espaço de tempo, inferior a 30 (trinta) dias, o qual deve ser tratado como parcela única.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2359-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2360/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.337/2011-8.
2. Grupo II – Classe V – Auditoria de Obra
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secob
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria nas obras de ampliação e readequação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), previstas no Programa de Trabalho nº 12.364.1073.11N9.0031 do Orçamento 2011.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 250, incisos III e IV, e 251 do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover a audiência de Diógenes Henrique Peixoto da Silva, Superintendente de Infraestrutura da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa em relação à aprovação do Termo Aditivo nº 002/2011 ao Contrato nº 74/2008, com acréscimo de 39,3% ao valor originalmente contratado, em desacordo com os limites dispostos no art. 65, inciso II, alínea 'd', §§ 1° e 2°, da Lei nº 8.666/1993;

9.2. determinar a identificação dos responsáveis pela realização da Concorrência nº 13/2008 sem a existência de projeto básico com nível de precisão adequado para caracterizar os objetos da licitação, promovendo sua audiência para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa em relação a esse ato, praticado em afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993;

9.3. dar ciência à UFVJM sobre as seguintes impropriedades constatadas durante a auditoria, para que proceda às correções necessárias:

9.3.1. realização das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010 cujos objetos são, respectivamente, a construção do Prédio das Ciências Básicas e Saúde, do Prédio das Engenharias e do Restaurante Universitário, sem a existência de projeto básico com nível de precisão adequado para caracterizar os objetos das licitações, em dissonância com os requisitos constantes no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993;

9.3.2. alteração dos Contratos nºs 74/2008 e 27/2009, cujos objetos são, respectivamente, a construção do Prédio das Ciências Básicas e Saúde e do Prédio das Engenharias, sem respaldo de termo aditivo, em dissonância com o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993 e prejudicando o controle da diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários referenciais, que não pode ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária, de acordo com as LDO publicadas desde 2009 e atualmente com o art. 127, § 5°, inciso I, e § 6°, inciso IV, da LDO 2011;

9.3.3. ausência de critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais das Concorrências nºs 13/2008 e 27/2009, em desacordo com o disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, e com o entendimento deste Tribunal, consolidado na Sumula-TCU nº 259, de 2010;

9.3.4. ausência das composições de custos unitários e do detalhamento dos encargos sociais nos orçamentos de referência das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010, e do detalhamento do BDI nos orçamentos de referência das Concorrências nºs 13/2008 e 27/2009, além da ausência de previsão nesses três editais da obrigatoriedade de fornecimento dessas informações nas propostas dos licitantes, em desacordo com o que estabelece o art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 7º, § 2°, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993; e em dissonância com o entendimento deste Tribunal, consolidado na Súmula-TCU nº 258, de 2010;

9.3.5. exigência, nos editais das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010, de condições de qualificação técnica e econômico-financeira prescindíveis à realização do objeto licitado, em dissonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com os arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, tais como: realização de quantitativos mínimos de serviços desnecessários à realização do objeto; necessidade do responsável técnico detentor dos atestados técnico-profissional ter vínculo empregatício com a licitante; realização de prévia visita técnica pessoal ao local da obra; necessidade de prestação de garantia da proposta e demonstração de capital social mínimo cumulativamente;

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), nos Contratos nºs 74/2008, 27/2009 e 12/2011 da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, que utilizam recursos alocados no Programa de Trabalho nº 12.364.1073.11N9.0031 do Orçamento 2011.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2360-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar

Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2361/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.238/2006-3
2. Grupo I – Classe V – Auditoria Operacional
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Seprog
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de natureza operacional realizada na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para avaliar a eficiência dos processos de vigilância sanitária de medicamentos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 250 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. recomendar à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) que:

9.1.1. desenvolva plano de comunicação organizacional entre a Gerência-Geral de Medicamentos e a Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos, de modo a instituir mecanismos e ferramentas voltadas a: i) promover o planejamento integrado entre as ações de inspeção, certificação e registro na área de medicamentos; ii) criar sinergia entre as estratégias de atuação e adoção da boa prática de fiscalizações conjuntas; iii) criar canais internos que favoreçam a comunicação intra-unidades; iv) levantar as necessidades e oportunidades de compartilhamento de dados dos sistemas informatizados geridos por cada uma das gerências;

9.1.2. adote medidas no sentido de reduzir o estoque de processos relativos à concessão de registro de medicamento, alteração pós-registro de medicamento e autorização de funcionamento de atividades empresariais, bem como ampliar a capacidade operacional da agência de atender a demanda por inspeções locais;

9.1.3. promova a compatibilidade entre os recursos de tecnologia da informação e as necessidades das gerências envolvidas com as ações de inspeção, certificação e registro de medicamentos, de modo a: i) possibilitar que as funcionalidades dos sistemas informatizados disponíveis se harmonizem às novas exigências de consultas e tramitação processual ocorridas nessas áreas; ii) racionalizar e automatizar o fluxo de informações entre essas gerências e entre elas e os entes do SNVS e o setor regulado; iii) definir cronograma de entrega dos produtos previstos e acordados com a área técnica de informática, para os sistemas Datavisa, Visalegis, Sinavisa, Notivisa e Canais; iv) priorizar a implantação da plataforma eletrônica de registro de medicamentos, no seu módulo inicial de registro de medicamentos novos;

9.1.4. promova aperfeiçoamentos no processo de registro de medicamentos, no que tange à realização de pesquisas e ensaios clínicos, de modo a: i) levantar as necessidades e elaborar guias específicos para subsidiar a condução de estudos clínicos; ii) estabelecer regras específicas para o tratamento das não-conformidades apresentadas nos estudos clínicos inspecionados em Boas Práticas Clínicas; iii) desenvolver módulo ou funcionalidade que permita a submissão eletrônica dos protocolos clínicos; iv) aumentar o número de inspeções em Boas Práticas Clínicas realizadas em centros clínicos para subsidiar estudos de impacto sanitário; e v) dotar de maior formalidade a atuação da Comissão/Grupo Técnico responsável pela Eleição de Medicamento de Referência, instituído

originalmente pela Portaria Anvisa nº 376/2003;

9.1.5. normalize, a partir da proposta elaborada pelo grupo de trabalho tripartite, instituído pela Portaria Anvisa nº 511/2010, procedimentos operacionais padrão quanto à condução das inspeções sanitárias na indústria de medicamentos, à elaboração e encaminhamento dos respectivos relatórios, ao acompanhamento da adoção de medidas corretivas, ao gerenciamento de documentos e ao controle de qualidade das ações;

9.1.6. institua uma agenda plurianual de capacitação dos técnicos dos serviços estaduais e municipais de vigilância sanitária, valendo-se, quando viável, do uso estratégias de maior alcance e com base em novas tecnologias, como o ensino à distância, com ênfase na continuidade dos treinamentos relacionados a boas práticas de fabricação e a operacionalização dos sistemas de informação considerados relevantes para as ações de vigilância sanitária na área de registro de medicamentos;

9.1.7. disponibilize para os serviços de vigilância sanitária, no sistema Sinavisa, as respostas encaminhadas em FAQ (Frequently Asked Questions - Perguntas Freqüentes), ou seja, uma compilação de perguntas frequentes acerca de questionamentos relacionados à interpretação de normativos ou à realização das ações de inspeção, visando dirimir as dúvidas mais comuns e reduzir o número de perguntas semelhantes repetidamente postadas;

9.1.8. elabore e implemente plano voltado à qualificação da estrutura laboratorial de apoio ao SNVS no controle da qualidade, segurança e eficácia de medicamentos, que contemple: i) diagnósticos detalhados e atualizados das necessidades do SNVS e mapeamento da linha de atuação, das atividades executadas, das condições operacionais e de infraestrutura organizacional dos laboratórios de saúde pública; ii) definição de medidas, metas e cronograma voltados à ampliação e/ou fortalecimento da infraestrutura instalada; iii) mecanismos de coordenação do sistema nacional de laboratórios de vigilância sanitária; e iv) agenda de supervisões técnicas regulares para acompanhar a estruturação da rede, o nível de implementação do sistema de gestão de qualidade e o atendimento aos requisitos mínimos de funcionamento dos laboratórios públicos e privados que realizam as análises;

9.1.9. proporcione continuidade às medidas voltadas a estimular e aumentar a adesão ao uso do sistema Notivisa pelos partícipes do SNVS, incluindo: ações de nivelamento entre as vigilâncias estaduais e municipais em relação ao treinamento e suporte para sua operacionalização; fomento à participação das Visas locais nos encontros anuais da Rede de Hospitais Sentinela e da Rede de Farmácias Notificadoras; e manutenção de canal direto de comunicação com as Visas para orientação sobre problemas de cadastramento e utilização do sistema;

9.2. determinar à Anvisa que informe ao Tribunal, no prazo de noventa dias, quais das recomendações acima estão sendo adotadas pela agência, fornecendo os respectivos planos de ação, cronograma de implementação, e responsáveis;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Saúde, ao Diretor-Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.4. determinar à Seprog que monitore o cumprimento deste acórdão;

9.5. determinar à Segecex que elabore planejamento com vistas à realização de auditorias periódicas sobre o tema de que trata o presente processo;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2361-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2362/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.853/2011-5
2. Grupo II – Classe I – Agravo em Representação
3. Recorrente: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF
4. Unidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não autou
7. Unidade Técnica: 5ª Secex
8. Advogadas constituídas nos autos: Ana Cristina Vasconcelos Soares (OAB/DF nº 28.806), Vanessa Maria Borges (OAB/DF nº 21.484) e Fernanda Ramos Vieira (OAB/SP nº 281.521)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se examina agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF contra despacho deste Ministro-Relator concessivo de medida cautelar pleiteada pela licitante Planinvesti Administração e Serviços Ltda., para a suspensão do Pregão Presencial nº 10/2011, referente ao fornecimento de vale alimentação e vale refeição.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 183, inciso I, alínea "d", e 289 do Regimento Interno/TCU, em:
9.1. não conhecer do presente agravo, por ser intempestivo, recebendo-o como resposta adicional à oitiva relativa à medida cautelar adotada;
9.2. encaminhar os autos à 5ª Secex para que dê continuidade à instrução do feito, em caráter prioritário;
9.3. dar ciência desta decisão ao recorrente.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2362-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2363/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.211/2007-7
2. Grupo II – Classe VII – Representação
3. Interessado: Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
4. Unidade: Administração Pública Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: ISC e Sefip
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação do Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte, Lucas Rocha Furtado, ante a suposta ausência de critérios para a concessão de licença para capacitação de servidores, prevista na Lei nº 8.112/1990, com formulação de proposta ao Tribunal para que "*oriente a Administração Pública Federal quanto à imperiosa necessidade de condicionar a concessão da licença-capacitação a cursos que tenham direta correlação com as atribuições do cargo do servidor*".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. fazer determinação às unidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional para que, no exercício dos seus poderes regulamentares e nos limites das suas discricionariedades, editem, caso ainda não tenham assim procedido, atos normativos que disciplinem a concessão da licença para capacitação, observado o disposto no art. 87 da Lei nº 8.112/1990 e no art. 13 do Decreto nº 2.794/1998;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU;

9.4. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2363-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2364/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.539/2011-8.

2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 6ª Secex.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação encaminhada ao TCU pelo presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, por meio do Ofício nº 228/2011/CMO, de 12/7/2011, no qual requer informações sobre representações formuladas pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso I, "b", da Resolução TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008;

9.2. encaminhar, por intermédio da Presidência do TCU, à nobre Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao Ofício nº 228/2011/CMO, de 12/7/2011, cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, bem como cópia dos seguintes Acórdãos: 4.170/2011-1ª Câmara, 463/2011-2ª Câmara, 1.788/2009-Plenário, 634/2010-Plenário, 1.457/2011-Plenário, 2.680/2008-Plenário, 1.019/2011-Plenário e 2.048/2011-Plenário, acompanhados dos respectivos Relatórios e Votos;

9.3. considerar integralmente atendida a solicitação de que trata este processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215, de 2008;

9.4. determinar a juntada de cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, aos seguintes TC: 010.015/2010-8, 013.313/2010-0, 021.007/2010-1, 024.944/2010-6, 026.704/2010-2, 027.623/2010-6, 029.099/2010-2, 029.582/2010-5, 032.679/2010-6, 033.869/2010-3, 010.800/2009-1 e 030.315/2010-7, em cumprimento aos arts. 14, inciso V, e 17, § 3º, da Resolução TCU nº 215, de 2008; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2364-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2365/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-000.279/2010-2.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgãos e Entidades: Ministério das Cidades – MICI, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Município de Fortaleza e Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – Habitafor.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Rafael Resende de Andrade, OAB/SE n. 5.201; Alanna Castelo Branco Alencar, OAB/CE n. 6.854; Lyanna Magalhães Castelo Branco, OAB/CE n. 17.841 e Tiago Ribeiro Rebouças, OAB/CE n. 22.745.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pela Construtora Celi Ltda. contra o Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário, o qual informou à Caixa Econômica Federal sobre a possibilidade de parcelamento da glosa de R$ 868.174,69 das faturas atestadas para a Construtora Celi Ltda. determinada no Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei n. 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela Construtora Celi Ltda.,

para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. conferir ao subitem 9.2. do Acórdão n. 2.235/2010 a seguinte redação:

"9.2. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar cautelarmente ao Município de Fortaleza e à Caixa Econômica Federal que, em relação ao Contrato celebrado com a Construtora Celi Ltda.:"

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.1 do Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário, mantendo-se inalterados os subitens 9.2 e 9.3:

"9.1. informar à Caixa Econômica Federal que o Município de Fortaleza/CE pode obter o ressarcimento da glosa determinada no Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário, no valor de R$ 868.174,69 (oitocentos e sessenta e oito mil, cento e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), em doze parcelas mensais e sucessivas, desde que o saldo das faturas vincendas a que faz jus a Construtora Celi Ltda. seja suficiente para a cobertura daquele valor;

9.1.1. caso a obra seja paralisada, por iniciativa da contratada, ou, ainda, que não haja saldo suficiente nas faturas vincendas para cobrir o valor descrito no subitem **supra**, o parcelamento fica condicionado ao atendimento dos seguintes requisitos, que deverão ser formalizadas mediante termo aditivo regularmente celebrado entre as partes:

9.1.1.1. prévia apresentação, pela contratada, de garantia idônea e suficiente ao integral ressarcimento, à contratante, das importâncias liberadas, caso a obra não seja imediatamente retomada ou seu faturamento não permita a dedução das parcelas mensais;

9.1.1.2. incidência, sobre cada parcela, de correção monetária, calculada entre a data do pagamento indevido e a do efetivo ressarcimento, deduzidas as importâncias relativas à correção monetária referente ao período em que os valores estiveram retidos por forças das medidas cautelares determinadas pelo Tribunal;

9.1.1.3. vencimento antecipado do saldo devedor, na falta de recolhimento de qualquer parcela;"

9.4. determinar à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras que, no prazo de 15 (quinze) dias da ciência deste Acórdão, efetue, caso ainda não tenha analisado as demais questões versadas neste processo, em caráter prioritário, a análise dos elementos acostados aos autos pela Construtora Celi Ltda., no que tange à controvérsia acerca das distâncias percorridas por caminhões basculantes que ensejou a determinação de glosa no contrato com aquela empresa, manifestando-se sobre a adequação das distâncias utilizadas como referência para os pagamentos à contratada;

9.5. dar ciência desta Deliberação à embargante, à Caixa Econômica Federal, ao Município de Fortaleza/CE e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, encaminhando-lhes cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2365-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2366/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 000.386/2011-1

2. Grupo: I; Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.

3. Responsável: Lindenilton Pereira de Arruda, Tesoureiro, CPF 571.514.665-87.

4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Goiás.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em razão de irregularidades praticadas pelo Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, Encarregado de Tesouraria da Agência Central dos Correios em Goiânia/GO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **d**, e 19, **caput**, da Lei n. 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, na forma do Acórdão n. 1.603/2011 - Plenário:

| Valor (R$) | Data |
|---|---|
| 27.275,19 | 13/07/2007 |
| 224.826,32 | 21/06/2007 |
| 4.387,00 | 09/06/2007 |
| 5.307,46 | 21/06/2007 |

9.2. aplicar multa ao Responsável, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), com base no disposto pelo art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. inabilitar o Responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo prazo de 6 (seis) anos, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o antecedem:

9.5.1. à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992;

9.5.2. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que adote as providências necessárias à inclusão do nome do Responsável no cadastro de gestores inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com base no art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e no art. 270 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2366-36/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2367/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. 015.752/2011-9.

2. Grupo I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Planinvesti Administração e Serviços Ltda. (CNPJ n. 02.959.392/0001-46).
4. Entidades: Serviço Social da Indústria/Departamento Regional de São Paulo – Sesi/SP e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional de São Paulo – Senai/SP.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em São Paulo – Secex/SP.
8. Advogada constituída nos autos: Márcia Regina Gonçalves Moitinho, OAB/SP n. 148.182.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, contra possíveis irregularidades na condução da Concorrência Pública n. 61/2011, conduzida conjuntamente pelo Serviço Social da Indústria/Departamento Regional de São Paulo – Sesi/SP e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional de São Paulo – Senai/SP.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da Representação, com fulcro no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
9.2. determinar aos Departamentos Regionais de São Paulo do Serviço Social da Indústria – Sesi/SP e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/SP que, em futuras licitações promovidas para contratação de empresas especializadas na implementação de vale alimentação a seus empregados, explicite e defina claramente, no processo atinente à licitação, os critérios técnicos referentes à fixação das quantidades mínimas de estabelecimentos ao recebimento dos referidos vales e que tais critérios sejam oriundos de levantamentos estatísticos, parâmetros e de estudo previamente realizados.
9.3. enviar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à representante e aos Departamentos Regionais de São Paulo do Serviço Social da Indústria – Sesi/SP e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/SP;
9.4. arquivar estes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2367-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2368/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-020.545/2004-0.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Francisco Hélio de Souza, CPF n. 069.562.385-00.
4. Entidade: Município de Terra Nova/BA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Redator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.2. Relator original: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (art. 280, § 1º, inciso II, do RI/TCU).

7. Unidade Técnica: Secex/BA.

8. Advogados constituídos nos autos: Romildo Olgo Peixoto Júnior, OAB/DF 28.361; Marcos de Araújo Cavalcanti, OAB/DF 28.560; Diego Ricardo Marques, OAB/DF n. 30.782; e Thiago Groszewicz Brito, OAB/DF n. 31.762.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Francisco Hélio de Souza ao Acórdão n. 996/2011 – Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial e por meio do qual as contas do responsável foram julgadas irregulares, com a imposição de débito e multa.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei n. 8.443/1992, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Francisco Hélio de Souza e, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. com base no Enunciado da Súmula de Jurisprudência do TCU n. 145, ordenar a correção de erro material, nas seguintes peças:

9.2.1. no Voto Complementar que precede o Acórdão n. 996/2011 – TCU – Plenário, onde se lê "Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa – Relator", leia-se: "Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa – Redator";

9.2.2. no subitem 5 do Acórdão n. 996/2011 – TCU – Plenário, onde se lê "5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa", leia-se "5. Redator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa";

9.3. determinar à Secex/BA que adote as providências necessárias para a digitalização destes autos e encaminhe a respectiva cópia digital ao embargante;

9.4. dar ciência desta decisão ao embargante.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2368-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2369/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 025.990/2008-2.

2. Grupo II; Classe de Assunto: I- Administrativo.

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgão: Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1 ª Secob.

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do estudo elaborado pela 1ª Secob, em atendimento Acórdão 1.425/2007 – Plenário, com vistas à definição de parâmetros aceitáveis para taxas de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI para cada tipo de obra de engenharia, bem como para itens específicos para a aquisição de produtos, observando as características similares e as despesas inerentes a cada espécie de empreendimento, de modo a estipular faixas de valores de referência que orientem os

entes jurisdicionados deste Tribunal na contratação de obras públicas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. constituir grupo de trabalho interdisciplinar, no âmbito deste Tribunal, formado por membros das quatro Secretarias de Fiscalização de Obras, bem como da Secretaria Adjunta de Supervisão e Suporte – Adsup e do setor responsável na Secretária Geral de Administração – Segedam pela definição das taxas de BDI adotadas por esse Tribunal, nas licitações que realiza na área de engenharia civil, com vistas a que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação deste Acórdão, seja efetuada análise pormenorizada dos estudos elaborados no âmbito destes autos e no bojo do TC 003.478/2006-8, que originou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, utilizando critérios contábeis e estatísticos, para avaliar a representatividade das amostras selecionadas, além da adequabilidade dos parâmetros utilizados, e definir faixas aceitáveis para valores de taxas de BDI específicas para cada tipo de empreendimento;

9.2. determinar que, no escopo da análise realizada pelo grupo de trabalho a que se refere o item 9.1 supra, esteja incluído, também, o exame acerca da necessidade de se estipular BDI diferenciado para simples aquisição de insumos e equipamentos, com considerações acerca da influência da complexidade no transporte e no armazenamento de materiais na estipulação da magnitude dessas taxas, entre outras variáveis, com ênfase na necessidade de se verificar se há na composição de custos unitários a existência de algum serviço que venha a descaracterizar essa classificação como item de mero fornecimento de materiais;

9.3. orientar as unidades técnicas deste Tribunal a utilizar, até que sejam finalizados os exames do grupo de trabalho interdisciplinar a que se refere o item 9.1 supra:

9.3.1. os parâmetros para taxas de BDI contidos no item 9.2 do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, quando se tratar de obras de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações;

9.3.2. os valores referenciais para taxas de BDI contidos nas tabelas a seguir, específicos para cada tipo de obra discriminado:

| BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - REFORMA (COM AMPLIAÇÃO DE ATÉ 40%) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,40% | 7,00% | 10,00% | 9,90% | 7,50% | 8,75% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 4,90% | 6,50% | 9,50% | 9,40% | 7,00% | 8,25% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,40% | 6,00% | 9,00% | 8,90% | 6,50% | 7,75% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 3,90% | 5,50% | 8,50% | 8,40% | 6,00% | 7,25% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,40% | 5,00% | 8,00% | 7,90% | 5,50% | 6,75% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,85% | | 6,65% | | 5,75% | |
| ISS* | | 1,20% | | até 3,00% | | 2,10% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,40% | | 31,90% | | 26,80% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,30% | | 30,70% | | 25,70% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 20,10% | | 29,60% | | 24,50% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 19,00% | | 28,40% | | 23,30% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,90% | | 27,20% | | 22,20% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - IRRIGAÇÃO E CANAIS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,15% | 7,60% | 8,00% | 11,70% | 5,75% | 9,00% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,65% | 7,10% | 7,50% | 11,20% | 5,25% | 8,50% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,15% | 6,60% | 7,00% | 10,70% | 4,75% | 8,00% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,65% | 6,10% | 6,50% | 10,20% | 4,25% | 7,50% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,15% | 5,60% | 6,00% | 9,70% | 3,75% | 7,00% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,25% | | 1,74% | | 0,95% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,54% | | 0,24% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,25% | | 0,57% | | 0,43% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,29% | | 0,65% | | 0,50% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,35% | | 0,78% | | 0,60% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 20,60% | | 28,70% | | 24,20% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 19,40% | | 27,60% | | 23,00% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 18,30% | | 26,40% | | 21,90% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 17,20% | | 25,20% | | 20,70% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 16,10% | | 24,10% | | 19,60% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - SANEAMENTO BÁSICO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 7,70% | 9,90% | 10,00% | 10,00% | 8,70% | 9,20% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 7,20% | 9,40% | 9,50% | 9,50% | 8,20% | 8,70% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 6,70% | 8,90% | 9,00% | 9,00% | 7,70% | 8,20% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 6,20% | 8,40% | 8,50% | 8,50% | 7,20% | 7,70% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 5,70% | 7,90% | 8,00% | 8,00% | 6,70% | 7,20% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 25,30% | | 31,80% | | 28,30% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 24,20% | | 30,60% | | 27,10% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 23,00% | | 29,40% | | 25,90% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 21,90% | | 28,20% | | 24,80% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 20,80% | | 27,00% | | 23,60% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - REDES ADUTORAS E ESTAÇÕES ELEVATÓRIA E DE TRATAMENTO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,00% | 10,30% | 8,00% | 11,00% | 5,60% | 10,40% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,50% | 9,80% | 7,50% | 10,50% | 5,10% | 9,90% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,00% | 9,30% | 7,00% | 10,00% | 4,60% | 9,40% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,50% | 8,80% | 6,50% | 9,50% | 4,10% | 8,90% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,00% | 8,30% | 6,00% | 9,00% | 3,60% | 8,40% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 1,98% | | 1,10% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,54% | | 0,24% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 3,00% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,20% | | 30,50% | | 25,80% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,10% | | 29,30% | | 24,60% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 19,90% | | 28,10% | | 23,50% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 18,80% | | 26,90% | | 22,30% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,70% | | 25,80% | | 21,20% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS PORTUÁRIAS - ESTRUTURAS PORTUÁRIAS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,50% | 9,50% | 7,50% | 11,50% | 6,50% | 10,50% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 5,00% | 9,00% | 7,00% | 11,00% | 6,00% | 10,00% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,50% | 8,50% | 6,50% | 10,50% | 5,50% | 9,50% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 4,00% | 8,00% | 6,00% | 10,00% | 5,00% | 9,00% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,50% | 7,50% | 5,50% | 9,50% | 4,50% | 8,50% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 2,11% | | 1,16% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,67% | | 0,30% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 24,10% | | 30,20% | | 27,00% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 22,90% | | 29,00% | | 25,90% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 21,80% | | 27,80% | | 24,70% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 20,70% | | 26,60% | | 23,50% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 19,50% | | 25,50% | | 22,40% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS - PÁTIOS E PISTAS DE POUSO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,40% | 8,50% | 6,40% | 10,50% | 5,40% | 9,35% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,90% | 8,00% | 5,90% | 10,00% | 4,90% | 8,85% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,40% | 7,50% | 5,40% | 9,50% | 4,40% | 8,35% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,90% | 7,00% | 4,90% | 9,00% | 3,90% | 7,85% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,40% | 6,50% | 4,40% | 8,50% | 3,40% | 7,35% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 2,25% | | 1,22% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 21,50% | | 27,70% | | 24,50% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 20,40% | | 26,50% | | 23,30% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 19,20% | | 25,30% | | 22,20% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 18,10% | | 24,20% | | 21,00% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,00% | | 23,00% | | 19,90% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS - TERMINAL DE PASSAGEIROS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,50% | 8,00% | 8,00% | 10,00% | 6,50% | 9,00% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 5,00% | 7,50% | 7,50% | 9,50% | 6,00% | 8,50% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,50% | 7,00% | 7,00% | 9,00% | 5,50% | 8,00% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 4,00% | 6,50% | 6,50% | 8,50% | 5,00% | 7,50% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,50% | 6,00% | 6,00% | 8,00% | 4,50% | 7,00% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,60% | | 29,20% | | 25,50% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,40% | | 28,00% | | 24,30% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 20,30% | | 26,80% | | 23,20% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 19,20% | | 25,70% | | 22,00% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 18,00% | | 24,50% | | 20,90% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS | | | |
|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | **MÁXIMO** | **MÉDIA** |
| Administração Central | 1,30% | 8,00% | 5,20% |
| Despesas Financeiras | 0,50% | 1,50% | 1,00% |
| Seguros, Riscos e Garantias | 0,25% | 1,53% | 0,88% |
| Seguros | 0,00% | 0,54% | 0,24% |
| Garantias | 0,00% | 0,42% | 0,21% |
| Riscos | 0,25% | 0,57% | 0,43% |
| Tributos | 3,65% | 3,65% | 3,65% |
| ISS | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| PIS | 0,65% | 0,65% | 0,65% |
| COFINS | 3,00% | 3,00% | 3,00% |
| Lucro | 1,75% | 6,50% | 4,10% |
| **TOTAL** | 10,50% | 19,60% | 15,60% |

9.4. juntar cópia do Acórdão proferido nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao TC 008.233/2010-1 que trata especificamente do BDI a ser adotado nas obras rodoviárias;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2369-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2370/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.703/2006-9.
1.1. Apensos: 018.517/2005-6; 013.666/2006-1
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Rio de Janeiro (Secex-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia realização de auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ) com o objetivo de verificar a conformidade de obras e atos administrativos no período de 2002 a 2006.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Sefip que monitore o cumprimento da Decisão TCU nº 31/2002 - 1ª Câmara, se ainda não o fez, e, caso constate o descumprimento da mencionada decisão, proponha as medidas cabíveis em processo de monitoramento;

9.2. determinar à 3ª Secex que acompanhe as atividades do grupo de trabalho, instituído mediante o Ato CSJT.GP.SG nº 156/2011, de 25/7/2011, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e destinado a realizar estudos e propor normatização sobre os ajustes firmados por tribunais regionais do trabalho que têm por objeto o gerenciamento dos depósitos judiciais, precatórios trabalhistas, folha de pagamento de pessoal, e a cessão de uso de espaço público grupo, com o objetivo de verificar a conformidade de suas conclusões com as decisões desta Corte, especialmente com os acórdãos nºs 2938/2010 - Plenário, 1623/2010 - Primeira Câmara e 1154/2011 - Segunda Câmara.

9.3. remeter cópia desta deliberação, assim como do relatório de auditoria, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, para as providências que entender pertinentes;

9.4. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2370-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2371/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.731/2011-5
2. Grupo II - Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional
3.2. Responsáveis: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida (341.332.917-00); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (022.706.987-20); Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves (077.415.456-04) e Ricardo Humberto de Souza Wanderley (125.838.474-49)

4. Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (Secob-4)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., tendo como objetivo fiscalizar as obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), sub-trecho compreendido entre Caetité e Barreiras no estado da Bahia.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Valec, em sede de medida cautelar, que adote providências imediatas no sentido de suspender a execução dos contratos nºs 58/2010 (lote 5), 59/2010 (lote 6), 60/2010 (lote 7) e 85/2010 (lote 5A), que têm por objeto a execução de obras e serviços de engenharia da Fiol, até deliberação final por parte desta Corte de Contas;

9.2. determinar à Secob-4 que:

9.2.1. promova a oitiva da Valec para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência:

9.2.1.1. se posicione sobre a adequação do projeto básico ao que prescreve o *caput* e cada uma das alíneas do inciso IX do art. 6º, da Lei nº 8.666/1993 e a suficiência de tal projeto para fins de abertura de licitação em cumprimento ao que dispõe o art. 7º, § 2º, da mesma lei;

9.2.1.2. avalie e apresente suas conclusões quanto à repercussão das alterações que já foram ou que serão implementadas no traçado da ferrovia sobre o custo da obra e as características do objeto contratado, considerando todos os questionamentos apresentados no relatório de auditoria e as medidas corretivas propostas pela Secob-4 no item 3.1.8 do mesmo relatório fiscalização;

9.2.1.3. à luz dessa avaliação, se posicione quanto a continuidade ou não dos contratos em execução, justificando suas conclusões quanto aos aspectos jurídico, técnico e econômico.

9.2.1.4. apresente a forma como vem analisando a substituição dos profissionais de supervisão contratados por meio dos contratos nºs 98 (lote 5), 99 (lote 5A), 100 (lote 6) e 101 (lote 7), todos de 2010, ante o disposto no art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993;

9.2.2. promova a audiência do sr. Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, superintendente de projetos da Valec, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente a este Tribunal razões de justificativa para a aprovação da análise técnica que subsidiou a aprovação, pela diretoria executiva da Valec, dos projetos básicos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, em desconformidade com os arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei nº 8.666/1993, em que foram identificados os seguintes indícios de irregularidade:

9.2.2.1. insuficiência de estudos prévios necessários para a definição do traçado dos lotes 6 e 7, o que pode resultar em alterações de traçados posteriores à contratação, proporcionando a futura execução de obra em trecho sem investigação geotécnica associada e com custos maiores do que os estimados inicialmente;

9.2.2.2. insuficiência de sondagens para caracterização de materiais de primeira, segunda e terceira categorias e de solos moles nos lotes 5, 6 e 7;

9.2.2.3. seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

9.2.2.4. insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

9.2.2.5. inclusão na planilha orçamentária de "serviços por administração" com quantidades em horas de máquinas e pessoal sem a identificação do objeto a ser executado nos lotes 5, 6 e 7;

9.2.2.6. ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras de concreto armado e as

soluções das fundações das obras de arte especiais nos lotes 5, 5A, 6 e 7.

9.2.3. promova a audiência dos srs. José Francisco das Neves, diretor presidente da Valec, e Luiz Carlos Oliveira Machado, diretor de engenharia da Valec, para que apresentem a este Tribunal, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, as razões de justificativa por terem assinado, em 20/5/2011, a ordem de serviço para início do lote 7 contemplando a compra de grampos elásticos muito antes da data vislumbrada para a efetiva utilização;

9.2.4. promova a audiência dos srs. Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves, engenheiro residente da Valec no lote 7 da Fiol, e Ricardo Humberto de Souza Wanderley, superintendente regional da Valec no lote 7 da Fiol, para que apresentem a este Tribunal, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, as razões de justificativa por terem aprovado a quarta medição do lote 7 da Fiol contemplando 230.000 grampos elásticos não entregues até o momento da medição, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, em desconformidade com os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei nº 4.320/1964 e com a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec.

9.2.5. realize diligência na Valec para obter:

9.2.5.1. cópia do processo de pagamento relativo à aquisição de 230.000 grampos elásticos para o lote 7 da Fiol e examine a sua regularidade, indicando os responsáveis por eventuais irregularidades apuradas;

9.2.5.2. toda a documentação e esclarecimentos pertinentes ao julgamento das propostas técnicas apresentadas no âmbito da concorrência nº 13/2010, na qual resultaram vencedores o Consórcio Supervisão Fiol (lote 5), o Consórcio Strata - LBR - Direção (lote 5A), o Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla Tecnometal - Engecorps (lote 6) e a empresa STE - Serviços Técnicos de Engenharia S/A (lote 7).

9.3. determinar à Valec que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote medidas para apurar a responsabilidade da empresa STE Engenharia S.A., responsável pela elaboração da quarta medição do contrato de execução do lote 7 da Fiol, por descumprimento contratual em face da medição irregular de 230.000 grampos elásticos, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, em desconformidade com os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei nº 4.320/1964 e com a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec, e apresente as medidas adotadas a este Tribunal.

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério dos Transportes, para fins de supervisão, e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que foram detectados indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), nos contratos nºs 58/2010 (lote 5), 59/2010 (lote 6), 60/2010 (lote 7) e 85/2010 (lote 5A), relativos às obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, informando a respeito da adoção de medida cautelar por parte desta Corte de Contas com vistas a suspender a execução dos contratos relativos aos lotes 5, 5A, 6 e 7 até deliberação final por parte desta Corte de Contas.

9.5. autorizar o encaminhamento pela Secob-4 de cópia desta deliberação à 1ª Secretaria de Controle Externo, à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2371-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os

acórdãos nºs 2378, 2380 e 2383, a seguir transcritos, proferidos na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

Os acórdãos nºs 2380 e 2383 constam também do Anexo IV desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

**RELAÇÃO Nº 15/2011 – Plenário**
Relator – Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

**ACÓRDÃO Nº 2378/2011 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 1º, XXIV, e 235, parágrafo único, e na forma do art. 143, V, 'a', todos do RI/TCU, de acordo com os pareceres convergentes emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da presente denúncia, retirar a chancela de sigiloso e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão ao denunciante.

**1. Processo TC-002.306/2011-5 (DENÚNCIA)**
1.1. Interessado: Comando do Exército – MD.
1.2. Órgão: 10º Batalhão de Engenharia de Construção – MD/CE.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
1.4. Unidade Técnica: 3ª Secretaria de Controle Externo (Secex-3).
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 32/2011 – Plenário
Data da Sessão: 31/8/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado

ACÓRDÃO Nº 2380/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-010.344/2005-6
1.1. Apensos: TC-020.528/2007-3, TC-019.994/2007-8 e TC-000.329/2007-2 - Solicitação; TC-014.397/2005-8 e TC-012.423/2006-9 – Denúncia; e TC-018.966/2005-2 - Representação].
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessado/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
3.2. Responsáveis: Henrique Germano Zimmer (009.677.936-53); Danilo Roger Marçal Queiroz (904.621.657-87); Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (011.215.677-03); Nelson Machado Fagundes (039.881.477-53); Eduardo Pereira (509.763.388-15), Luiz Soresini (049.776.707-44); Irineu Barros Filho (421.321.187-87); e Raulino Gonçalves Filho (117.880.117-91).
4. Entidade: Companhia Docas do Estado do Espírito Santo S.A. (Codesa) - MT.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (Secex/ES) e Secretaria de Fiscalização em Desestatização (Sefid).
8. Advogados constituídos nos autos: Flávia Fardim Antunes Bringhenti, OAB/MG nº 82.616; Felipe Osório dos Santos, OAB/ES nº 6.381; Sirlei de Almeida, OAB/ES nº 7.657; Nathália Neves Burian, OAB/ES nº 9.243; Cláudia Rodrigues Nascimento, OAB/ES nº 9.787; Luana Barbosa Pereira, OAB/ES nº 11.528; e Aline Gomes Soares Lima, OAB/DF nº 20.710.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncias diversas e de representação da

Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, versando sobre supostas irregularidades cometidas pelos gestores da Companhia Docas do Estado do Espírito Santo (Codesa) na execução de alguns de seus contratos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer das presentes denúncias e representação, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes;

9.2. acolher as razões de justificativas dos Srs. Henrique Germano Zimmer, Danilo Roger Marçal Queiroz, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Nelson Machado Fagundes, Eduardo Pereira, Luiz Soresini, Irineu Barros Filho e Raulino Gonçalves Filho;

9.3. determinar à Codesa que:

9.3.1. observe que a prioridade de uso de determinado berço e de armazéns ou a permissão que se ocupe qualquer área dentro do porto organizado por um particular somente poderá ser efetivada, a teor do disposto no art. 1º, § 1º, inciso IV e no art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993, por meio de contrato de arrendamento, devendo ser adotadas providências com vistas a regularizar os contratos que contenham cláusulas desta natureza, em especial, o Contrato Operacional nº 013/2000 firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, caso o mesmo ainda em vigência;

9.3.2. limite, em obediência ao art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993, a possibilidade de execução de serviços de melhorias nas instalações portuárias por terceiros, somente no caso em que a área for arrendada, devendo ser adotadas providências com vistas a regularizar os contratos que contenham cláusulas delegando esta atribuição, em especial, o Contrato Operacional nº 013/2000 firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, caso o mesmo ainda esteja em vigência;

9.3.3. encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as seguintes informações relativas ao Terminal de Cereais de Capuaba: regularidade das manutenções efetuadas no Terminal; situação de funcionamento das balanças de fluxo; documento que demonstre o registro patrimonial dos motores de reposição da Codesa, desde 2005;

9.3.4. adote medidas que assegurem a designação formal de pessoa ou comissão para acompanhar qualquer obra realizada na área de Porto Organizado sob sua administração; e

9.3.5 instaure e conclua, se ainda não fez, no prazo de 90 (noventa) dias, nos termos do § 1° do art. 8º da Lei nº 8.443/1992, tomada de contas especial para apurar as possíveis irregularidades cometidas na condução e acompanhamento do processo trabalhista RT 1261.1995.004.17.00-0;

9.4. admitir a Agência Nacional de Transporte Aquaviários (Antaq) como interessada nos autos e determinar à Entidade que se manifeste, no prazo de 60 (sessenta) dias, sobre:

9.4.1 o termo de acordo firmado entre a Codesa e a Flexibrás/Technip, posicionando-se, especialmente, a respeito da vigência do termo de unificação, o prazo de desmobilização e a repactuação do equilíbrio econômico-financeiro, remetendo a este Tribunal cópia do Processo Antaq nº 50300.001547/2010-04 (informado no Ofício Antaq nº 388/2010-DG, de 24/11/2010);

9.4.2 a pertinência, nos termos do art. 27, inciso XVII, da Lei nº 10.233/2001 e do art. 29, inciso II, do Decreto nº 6.620/2008, da obra de enrocamento, ou outros investimentos porventura autorizados no âmbito dos contratos da Codesa com a Flexibrás.

9.5. determinar à Sefid que constitua processo de monitoramento com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações exaradas à Antaq no subitem anterior, e que proponha medidas adicionais que se façam necessárias, a partir das análises recomendadas no Voto antecessor a esta deliberação;

9.6.encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo, aos denunciantes e à Gerência Regional do Patrimônio da União/ES;

9.7. retirar a chancela de sigiloso;

9.8. arquivar os autos.

10. Ata n° 32/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2380-32/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2383/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.905/2010-0.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada.
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos da denúncia versando acerca de supostas irregularidades perpetradas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama no âmbito do processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, localizado no Estado do Pará.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Reservada do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento nos arts. 234 e 235 do RITCU, conhecer desta denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente;
9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao interessado e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;
9.3. retirar a chancela de sigiloso dos autos; e
9.4. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata n° 32/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2383-32/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ENCERRAMENTO

Às 18 horas e 23 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 8 de setembro de 2011

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 36, DE 31 DE AGOSTO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

**COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico que a Presidência deste Tribunal recebeu, no último dia 25, a visita do Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, acompanhado dos Desembargadores Walter de Almeida Guilherme, Presidente do Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, Kildare Gonçalves Carvalho, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, e Zelite Andrade Carneiro, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia.

Os ilustres magistrados vieram manifestar sua preocupação com o funcionamento dos tribunais eleitorais em virtude da necessidade de dar cumprimento a diversas deliberações desta Corte, que têm apontado irregularidades nas requisições de pessoal ocorridas no âmbito da Justiça Eleitoral.

Nesse sentido, os órgãos da Justiça Eleitoral pretendem adotar um cronograma que permita a substituição dos servidores em situação irregular sem comprometimento da realização das eleições de 2012.

A matéria é objeto de vários diplomas legais, como as Leis n$^{os}$ 10.842/2004 (que cria cargos e funções no âmbito da Justiça Eleitoral), 6.999/1982 (que dispõe sobre a requisição de servidores para a Justiça Eleitoral) e 4.737/1965 (Código Eleitoral), e infralegais, como a Resolução TSE 23.255/2010.

Em Sessão de 2/2/2011, o Plenário deste Tribunal apreciou o TC-014.770/2009-9, que cuida de auditoria realizada pela 3ª Secex em diversos Tribunais Regionais Eleitorais (Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins). Esse julgamento resultou no Acórdão nº 199/2011-Plenário, o qual fez determinações aos órgãos da Justiça Eleitoral no sentido da regularização da situação de servidores requisitados.

Ocorre que, além do TC-014.770/2009-9, outros processos que tramitam nesta Corte examinam a regularidade da requisição de servidores pela Justiça Eleitoral, a exemplo do TC-007.679/2010-6 (TRE/MS), do TC-020.054/2008-4 (TRE/AC) e do TC-006.260/2005-8 (TRE/RJ).

Tendo em vista a necessidade de uniformizar o tratamento a ser conferido aos TREs, bem assim de encontrar uma solução que não comprometa a realização do pleito eleitoral em 2012, proponho seja determinado o sobrestamento dos processos que tenham por objeto a requisição de servidores no âmbito da Justiça Eleitoral até o julgamento dos recursos interpostos contra o Acórdão nº 199/2011-Plenário (TC-014.770/2009-9), cuja relatoria está a cargo do Ministro José Jorge.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

**COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

**1**
**2** Senhores Ministros,
**3** Senhor Procurador-Geral,

Informo que, em atendimento às determinações dirigidas à Secretaria-Geral de Controle Externo constantes dos itens 9.2.2 do Acórdão-Plenário nº 2.090/2004 e 9.6 do Acórdão-Plenário nº 1.789/2011, foi constituído grupo de trabalho com vistas à definição, caso seja conveniente e oportuno, de proposta de regulamentação do disposto no § 2º do art. 32 da Lei nº 9.074/1995. Tal dispositivo trata da dispensa de licitação na assinatura de pré-contratos para viabilizar a participação de estatais em certames licitatórios de outorgas de concessão de serviço público.

A equipe responsável pela execução dos estudos é composta por servidores da Sefid-1, Sefid-2 e Secob-3. As atividades do grupo tiveram início no último dia 25 e seu encerramento e entrega dos resultados estão previstos para 4 de dezembro deste ano.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

**COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

**1** Senhores Ministros,
**2** Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que aprovei nesta semana a constituição do Comitê de Gestão da Estratégia e da Governança Corporativa do Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria nº 222/2011. O referido colegiado tem por finalidade assessorar esta Presidência e a Comissão de Coordenação Geral (CCG) nas questões afetas à gestão da estratégia e da governança corporativa.

Tal iniciativa visa aprimorar, mediante fórum composto por dirigentes do TCU, as discussões e propostas atinentes às avaliações periódicas da implementação do plano estratégico do Tribunal; ao aperfeiçoamento das políticas de gestão estratégica e de governança corporativa para esta Casa; e à divulgação de boas práticas a respeito do tema.

Os trabalhos desse Comitê certamente resultarão em valiosos subsídios para orientar as discussões estratégicas no âmbito do Tribunal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

PORTARIA-TCU Nº 222, DE 31 DE AGOSTO DE 2011.

Institui o Comitê de Gestão da Estratégia e da Governança Corporativa do Tribunal de Contas da União.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das atribuições regimentais e

legais, e

considerando a aprovação do Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o quinquênio 2011-2015;

considerando a necessidade de maior transparência, efetividade e alinhamento das ações estratégicas do Tribunal ao referido Plano;

considerando a relevância do aprimoramento da governança corporativa no âmbito desta Casa;

considerando a necessidade do efetivo acompanhamento da execução da estratégia definida;

considerando a importância da apresentação consolidada e periódica dos resultados alcançados, bem assim a adoção, caso necessário de medidas corretivas; resolve:

Art. 1º Fica instituído o Comitê de Gestão da Estratégia e da Governança Corporativa (Cogesg) do Tribunal de Contas da União.

Art. 2º O Comitê de Gestão da Estratégia e da Governança Corporativa de que trata esta Portaria é órgão colegiado de natureza consultiva e tem por finalidade o assessoramento da Presidência e da Comissão de Coordenação Geral (CCG) nas questões afetas à gestão da estratégia e da governança corporativa do Tribunal.

Art. 3º Compete ao Cogesg, com o apoio da Seplan:

I - formular propostas de aperfeiçoamento das políticas de gestão estratégica e de governança corporativa para o Tribunal;

II - analisar questões remetidas pela CCG;

III - acompanhar a aplicação das políticas de gestão estratégica e de governança corporativa no TCU;

IV - realizar avaliações periódicas da implementação do plano estratégico do Tribunal e submetê-las à Presidência;

V - sugerir à CCG e aos titulares das Unidades Básicas do TCU o estabelecimento de diretrizes para a melhoria contínua do Tribunal, em consonância com o plano estratégico do Tribunal;

VI - requerer às unidades do Tribunal as informações necessárias ao acompanhamento da implementação do plano estratégico do TCU;

VII - divulgar as boas práticas de gestão estratégica e governança corporativa no TCU;

VIII - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

Parágrafo único. O Cogesg, em função da matéria a ser tratada, poderá convidar dirigentes e servidores do TCU para participar de reuniões.

Art. 4º O Cogesg é integrado pelos titulares das seguintes Unidades:

I - Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplan);

II - Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan);

III - Assessoria de Segurança da Informação e Governança de TI (Assig);

IV - três Secretarias ou Assessorias da Secretaria-Geral da Presidência;

V - cinco Secretarias de Controle, sendo uma situada nos Estados;

VI - duas Secretarias da Secretaria-Geral de Administração.

§ 1º O Cogesg é coordenado pelo titular da Secretaria de Planejamento e Gestão.

§ 2º Os Secretários-Gerais indicarão à Seplan, no prazo de dez dias da publicação desta Portaria, os representantes das unidades a que se refere este artigo.

§ 3º O coordenador do Cogesg designará servidor para secretariar os trabalhos do Comitê.

Art. 5º Compete ao Cogesg a edição de normas referentes ao seu funcionamento.

Art. 6º Os casos omissos serão dirimidos pela CCG.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

BENJAMIN ZYMLER

**COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

 Senhores Ministros,

 Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Conselheiro Júlio Pinheiro, encaminhou-me relatório de auditoria operacional, com enfoque ambiental, realizada por aquele Órgão para verificar a situação da Lixeira Municipal de Parintins que levou ao fechamento do aeroporto Júlio Belém, com sérios prejuízos à economia do referido Município.

Trata-se de ação de controle que deverá ser estendida a outros municípios com o intuito de traçar o perfil da destinação final dos resíduos sólidos no Estado.

O trabalho do TCE-AM trouxe informações contundentes sobre o desafio que representa a implantação da nova Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010, a qual estabelece meta para erradicação de lixões até 2014.

Cumpre ressaltar a alta qualidade do aludido trabalho e a forma prática da respectiva apresentação, que facilitou a compreensão dos problemas concretos nele levantados.

Destaco que a auditoria faz parte das atividades desenvolvidas pelo Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex). O programa, financiado pelo BID, conta com o apoio do TCU, por intermédio da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas (Seprog), na implementação de ações de auditoria operacional.

A propósito da preocupante conjuntura dos resíduos sólidos no País, observo que está em andamento neste Tribunal o segundo monitoramento do Acórdão nº 2.067/2008-Plenário, prolatado quando da apreciação do Relatório de Auditoria Operacional na Funasa sobre a Ação "Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes".

A auditoria, que será encaminhada ao Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, foi realizada pela Seprog e pela Secex/RJ, com o objetivo de verificar a implementação das recomendações propostas, analisar a sustentabilidade dos projetos financiados pela Funasa nos últimos 10 anos, quantificar o desperdício de recursos públicos e avaliar as causas da baixa efetividade das ações de enfrentamento do problema da disposição de resíduos sólidos urbanos.

Por fim, quero salientar que o relatório do monitoramento em questão também buscará apresentar, de forma objetiva e didática, os problemas detectados no manejo de resíduos sólidos. Ademais, serão formuladas propostas de ações concretas para solucionar esses problemas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

**COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, em cumprimento ao disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, encaminhei no último dia 29 ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 1.478-GP/TCU, o Relatório das Atividades do Tribunal de Contas da União relativo ao 2º trimestre do exercício de 2011.

Nesta oportunidade, faço distribuir a Vossas Excelências exemplares do mencionado Relatório.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Augusto Nardes.

**COMUNICAÇÃO**

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Dirijo-me novamente a Vossas Excelências na condição de relator do Processo TC-021.032/2003-0, que trata do Projeto de Resolução dispondo sobre a revisão do Regimento Interno desta Corte.

2. Nesse sentido, dou ciência aos senhores de que, em razão de questões suscitadas acerca dos destaques que foram apresentados pelas eminentes autoridades aos dispositivos previamente aprovados até sessão de 3 último - sobre os quais ou não sobrevieram emendas ou sugestões, ou receberam parecer favorável do relator -, mantive entendimentos com o eminente Ministro-Presidente a fim de que se adiasse a sessão extraordinária do Pleno convocada para 23/8/2011 visando apreciar os citados destaques, tudo no intuito de se concluir um novo parecer circunstanciado sobre as sugestões fundamentadamente feitas.

3. Dito isso, esclareço que deverei disponibilizar a Vossas Excelências o mencionado parecer até o próximo dia 5/9/2011, que se cingirá, de acordo com a sistemática aprovada por esta Corte na já citada sessão de 3/8/2011, aos destaques feitos sobre os dispositivos já aprovados pelo Plenário, ficando para momento oportuno a apreciação das emendas e sugestões que receberam parecer contrário do relator.

4. Por fim, sugiro ao eminente Presidente Benjamin Zymler e aos meus diletos pares a data de 13/9/2001 (3ª feira) para a apreciação, em sessão extraordinária a ser eventualmente convocada, dos destaques feitos.

É a comunicação.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

**AUGUSTO NARDES**
Relator

ANEXO II DA ATA Nº 36, DE 31 DE AGOSTO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDAS CAUTELARES

Comunicação e despacho exarado pelo Ministro José Jorge.

**C O M U N I C AÇÃO**

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a este Colegiado que, no âmbito do TC 027.910/2011-3, referente à representação apresentada pela empresa Infotech Soluções em Informática Ltda., adotei, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 276 do RI/TCU, **MEDIDA CAUTELAR**, no sentido de determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep que se abstenha de formalizar a contratação da empresa STI – System Tecnologia da Informação Ltda, vencedora do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 18/2011, ou, caso já o tenha feito, que suspenda a execução do objeto contratado, qual seja, a aquisição de equipamento de armazenamento de dados corporativos, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão.

Informações complementares acerca das razões fáticas e jurídicas que ensejaram a adoção da medida constam do despacho que faço distribuir a Suas Excelências.

Pelo exposto, submeto a medida cautelar em referência à apreciação deste Plenário, conforme previsto no §1º do art. 276 do Regimento Interno do TCU.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de agosto de 2011.

JOSÉ JORGE
Ministro-Relator

**TC 027.910/2011-3**
**Natureza:** Representação
**Unidade Jurisdicionada:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).
**Representante:** Infotech Soluções em Informática Ltda. (CNPJ nº 07.940.977/0001-38).

DESPACHO

Examina-se representação interposta pela empresa Infotech Soluções em Informática Ltda., com pedido de medida liminar, contra atos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, referentes a disposições editalícias do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 18/2011, cujo objeto é a aquisição de "equipamento de armazenamento de dados corporativos, na arquitetura NAS (CIFs e NFS) e SAN (iSCSI) em cluster remoto na modalidade Ativo/Ativo, para expansão e replicação de solução de armazenamento existente."

2. A manifestação da unidade instrutiva se deu nos termos seguintes:

***"HISTÓRICO***

*1. A representante, inicialmente, insurge-se contra a indicação da marca NetApp feita para todos os seis itens licitados, com fulcro no princípio da padronização (art. 15, I, da Lei 8.666/93), conforme definições contidas no Encarte A do termo de referência (peça 3, p. 45-49).*

*2. Na ótica da empresa, o princípio da padronização não deveria ser invocado para o caso em tela, haja vista que 'órgãos e empresas maiores, com ambientes ainda mais críticos não se utilizam desse princípio e convivem com um ambiente de armazenamento heterogêneo, buscando sim um paralelo positivo entre custo de aquisição e benefícios obtidos' (peça 1, p. 2-3).*

*3. Posteriormente, contesta as seguintes disposições editalícias:*

*12.5. Para fins de habilitação, o licitante deverá apresentar, ainda, a seguinte documentação complementar: (...)*

*12.5.2. Documento emitido pelo fabricante, fazendo referência a este pregão, comprovando que a empresa é credenciada a dar manutenção e fornecer tais equipamentos com garantia de fábrica;*

*12.5.3. Os certificados, emitidos pelo fabricante do equipamento, dos técnicos que prestarão o suporte técnico durante o período de garantia;*

*4. Segundo a Infotech, a jurisprudência deste Tribunal é pacífica ao afirmar a impossibilidade de exigência, como condição de habilitação, de declaração de corresponsabilidade do fabricante do produto ofertado, conforme Acórdãos 355/2006-TCU-Plenário, 1.879/2011-TCU-Plenário, 1.729/2008-TCU-Plenário e 2.056/2008-TCU-Plenário (peça 1, p. 3-4).*

*5. Essas exigências provocariam violação aos princípios públicos da igualdade e da competitividade, previstos e tutelados pelo art. 3º, caput e § 1º, I e II, da Lei 8.666/93 (peça 1, p. 5-6).*

*6. Por isso, estariam presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar, vez que o* ***fumus boni iuris*** *seria caracterizado pela 'transparência da relação jurídica identificada facilmente na fundamentação e documentação apresentada' e o* ***periculum in mora*** *pelo prejuízo de ordem pública que*

*poderá vir a suportar a Administração, pois a violação aos princípios supramencionados poderá onerar o produto adquirido (peça 1, p. 7).*

*7. Diante de todo o exposto e da negativa da impugnação interposta contra os termos do edital, a Infotech apresenta os seguintes pedidos a esta Corte (peça 1, p. 7-8):*

*a) concessão de liminar inaldita altera pars, a fim de que o Pregão Eletrônico para Registro de Preços 18/2011 seja suspenso até o proferimento de decisão final;*

*b) envio de cópias ao Ministério Público da União, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92;*

*c) intimação dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa no prazo de quinze dias;*

*d) declaração de nulidade dos itens impugnados e determinação para que o Inep adeque os termos do edital aos preceitos constitucionais e legais atinentes às licitações públicas.*

***EXAME DE ADMISSIBILIDADE***

*8. A representação deve ser **conhecida** por este Tribunal, eis que as peças iniciais atendem os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235, caput e parágrafo único, e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93.*

***EXAME TÉCNICO***

***9. Indicação da marca NetApp***

*9.1. As justificativas que o Inep elencou no termo de referência para a indicação da marca NetApp são as seguintes (peça 3, p. 34):*

*A indicação da marca NetApp se faz com base no disposto no inciso I do art. 15 da Lei n. 8.666/93, e se prende aos seguintes motivos: I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas; (inciso I do art. 15 da Lei n.8.666/93).*

*Por se tratar de um ambiente crítico, o INEP pretende evitar ao máximo o risco de incompatibilidade na integração dos novos componentes e de maiores danos ou prejuízos aos serviços instalados nestes órgãos, além do fato da possibilidade de perda de garantia do equipamento já em operação, em casos de instalação de componentes não reconhecidos pelo fabricante.*

*Diante do exposto, a DTDIE/INEP, define que a expansão da solução de armazenamento deste projeto, em conformidade com o modelo de serviços, seja adquirida em seis itens, para atendimento na infra-estrutura atual de storage NetApp, devendo ser do mesmo fabricante, e fornecidos por um mesmo licitante.*

*9.2. Mesmo havendo razoabilidade em alguns argumentos apresentados pelo Inep, sobretudo no que toca à busca de compatibilidade na expansão dos serviços e equipamentos já instalados na entidade, com a necessária manutenção da garantia desses últimos, faltou detalhamento das informações que justificaram a padronização. Por exemplo, não foi demonstrada possível perda de garantia provocada pela integração entre serviços e equipamentos diferentes dos já instalados no Inep.*

*9.3. Assim, a indicação da marca NetApp, do modo como foi feita, não atende, a princípio, ao estabelecido pela pacífica jurisprudência desta Corte, pois não restou demonstrado **tecnicamente** que somente a marca determinada atenderá à necessidade da Administração, situação essa que deveria ter sido devidamente justificada e demonstrada no processo (Acórdãos 3.233/2007-TCU-2ª Câmara, 4.127/2008-TCU-1ª Câmara, 2.376/2006-TCU-Plenário e 1.010/2005-TCU-Plenário).*

*9.4. Outro ponto a ser ressaltado é o fato de que a necessária compatibilidade entre os equipamentos antigos e novos poderia ser um dos requisitos do edital, que detalharia o parque tecnológico existente na entidade e exigiria que os novos componentes fossem compatíveis com os serviços e equipamentos já instalados no Inep, atribuindo essa responsabilidade à nova contratada.*

*9.5. Ademais, foi feita consulta à área técnica do TCU responsável pelos serviços de armazenamento de dados corporativos (Serviço de Monitoramento e Operação - Semop), em que foi informado que o próprio Tribunal já realizou contratação desse tipo de equipamento ('storage'),*

*conforme TC 028.534/2009-3. Embora o produto adquirido por esse processo tenha sido da marca NetApp (por adesão a ata de registro de preços), o parque tecnológico do Tribunal era composto por equipamentos de outras marcas, como IBM e Hitachi. Adicionalmente, foi informado que está sendo elaborado outro termo de referência para aquisição de equipamentos de storage sem, novamente, direcionamento da marca.*

*9.6. Assim, percebe-se que apenas a possível compatibilidade entre antigos e novos equipamentos* ***não é, a princípio, justificativa técnica suficiente*** *para indicação de marca.*

***10. Declaração de corresponsabilidade do fabricante do produto ofertado***

*10.1. Conforme as exigências transcritas no item 3 desta instrução, o edital do certame requisitou que as licitantes apresentassem os seguintes documentos, a serem fornecidos pelo fabricante do equipamento: (i) credenciamento da empresa nos serviços de fornecimento e manutenção dos equipamentos; (ii) certificação dos técnicos que prestariam os serviços de assistência técnica.*

*10.2. A segunda exigência pode até ser admitida como requisito para comprovação da capacitação técnico-profisisonal, prevista no art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/93.*

*10.3. Entretanto, quanto à primeira exigência, a jurisprudência desta Corte é clara no sentido de que, para fins de habilitação, tanto declarações de corresponsabilidade do fabricante quanto atestados técnicos relativos à certificação de qualidade da empresa não podem ser exigidos (Acórdãos 2.294/2007-TCU-1ª Câmara, 1.170/2006-TCU-Plenário e 2.406/2006-TCU-Plenário).*

*10.4. São vários os motivos que levam este Tribunal a considerar ilegais essas exigências, tais como:*

*a) não compõem a lista de documentos especificados pelos arts. 27 e 30 da Lei 8.666/93 e 14 do Decreto 5.450/2005;*

*b) não são capazes de garantir a qualidade dos serviços e/ou produtos;*

*c) conferem possibilidade ao fabricante de decidir quais empresas estão aptas a participar dos certames.*

*10.5. Assim, qualquer que seja a interpretação a ser dada às exigências (declaração de corresponsabilidade ou certificação de qualidade), há* ***afronta à jurisprudência*** *consolidada do TCU.*

***CONCLUSÃO***

*11. Pelo exposto, conclui-se que a indicação da marca NetApp não foi suficientemente embasada em justificativas técnicas e que as exigências feitas pelos itens 12.5.2 e 12.5.3 do edital feriram a jurisprudência consolidada deste Tribunal.*

*12. A afronta aos critérios legais e jurisprudenciais apontados é bastante para caracterizar o* ***fumus boni iuris****. Quanto ao* ***periculum in mora****, a preferência de marca e a exigência de apresentação de credenciamento provocaram diminuição da competitividade entre as potenciais licitantes, podendo onerar o valor a ser desembolsado pelo Inep. Considerando que, em 22/8/2011, o certame ainda se encontrava em fase de aceitação de propostas, é mister que esta Corte aja a fim de impedir potenciais prejuízos aos cofres públicos. Por isso, propõe-se, com fulcro no art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU,* ***conceder a medida cautelar****, suspendendo a execução do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 18/2011 e de todos os atos decorrentes, bem como promover* ***oitiva*** *do Inep para que, no prazo de quinze dias, pronuncie-se acerca dos pontos arguidos nesta representação.*

*13. Adicionalmente, com vistas à plena observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, propõe-se promover* ***oitiva*** *da empresa classificada em primeiro lugar, STI – System Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 05.704.797/0001-21), para que, se assim o desejar e no prazo de quinze dias, pronuncie-se acerca dos pontos arguidos nesta representação.*

*14. Por fim, para fins de subsídio, propõe-se encaminhar ao Inep e à STI cópia da peça inicial desta representação, bem como da presente instrução.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*15. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

*15.1. **conhecer** da representação, com fundamento nos arts. 235, **caput** e parágrafo único, e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93;*

*15.2. com fulcro no art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU:*

*15.2.1. **determinar cautelarmente** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a imediata suspensão da execução do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 18/2011, destinado à aquisição de equipamento de armazenamento de dados corporativos, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão;*

*15.2.2. promover a **oitiva** do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para que, no prazo de quinze dias, pronuncie-se acerca dos pontos arguidos nesta representação, sobretudo no que toca à:*

*a) falta de justificativa técnica adequada e suficiente para suportar a indicação da marca NetApp para todos os seis itens licitados, conforme definições contidas no Encarte A do termo de referência, em afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 3.233/2007- TCU-2ª Câmara, 4.127/2008-TCU-1ª Câmara, 2.376/2006-TCU-Plenário e 1.010/2005- TCU-Plenário);*

*b) exigência, como critério de habilitação, de credenciamento de empresas perante o fabricante do produto, em afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 2.294/2007- TCU-1ª Câmara, 1.170/2006-TCU-Plenário e 2.406/2006-TCU-Plenário).*

*15.2.3. promover a **oitiva** da empresa classificada em primeiro lugar no certame, STI – System Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 05.704.797/0001-21), para que, se assim o desejar e no prazo de quinze dias, pronuncie-se acerca dos pontos arguidos nesta representação;*

*15.3. encaminhar **cópia** da peça inicial desta representação, bem como da presente instrução, ao Inep e à STI, para fins de subsídio.".*

Dito isso, passo a decidir.

3. Em sede de cognição sumária dos fatos, entendo que assiste razão à unidade instrutiva.

4. De fato, entendo que as justificativas técnicas até agora apresentadas não são suficientes para conferir legitimidade às exigências previstas no edital, as quais, a princípio, afrontam a jurisprudência desta Corte. Caracterizado está, ao meu ver, o **fumus boni iuris**.

5. Por outro lado, deve-se observar que a licitação já se encontra encerrada, consoante extraído do site de compras do Governo Federal – ComprasNet, sendo que todos os 6 itens foram adjudicados à mesma empresa (STI – System Tecnologia da Informação Ltda.), no valor total de R$ 35.493.566,00. Esse fato denota a presença do outro requisito essencial para a concessão da medida de exceção sugerida, o **periculum in mora**.

6. Diante dessa situação, tendo em vista que a matéria apresenta os requisitos de admissibilidade, previstos no artigo 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno, c/c o artigo 138 da Resolução 191/2006 e o artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/93, e considerando atendidos os requisitos estabelecidos no art. 276 do Regimento Interno do TCU, manifesto-me no sentido de acolher a presente Representação e adotar a **MEDIDA CAUTELAR** proposta pela 6ª Secex, determinando-se ao INEP, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, que se abstenha de formalizar a contratação da empresa STI – System Tecnologia da Informação Ltda, vencedora do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 18/2011, ou, caso já tenha ocorrido a contratação, a suspensão da execução de seu objeto até ulterior deliberação deste Tribunal sobre o caso.

7. Por último, determino à 6ª Secex que promova, nos termos do § 3º do art. 276 do RI/TCU, a oitiva dos responsáveis na forma sugerida, bem como as demais medidas necessárias ao saneamento dos autos.

Retornem os autos à 6ª Secex para as providências a seu cargo.

Brasília, 30 de agosto de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

Comunicação do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa e despacho exarado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

**COMUNICAÇÃO**

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no último dia 29/8/2011, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, atuando com base no art. 27 da Resolução-TCU nº 175/2005, na redação dada pela Resolução-TCU nº 245/2011, e na Portaria-TCU nº 205, de 8/8/2011, diante da aposentadoria do Ministro Ubiratan Aguiar, deferiu, mediante despacho, medida cautelar nos autos do TC-026.208/2011-3.

2. Observo que apresento a presente comunicação em razão de haver sido convocado mediante a Portaria-TCU nº 220, de 29/8/2011, tendo em vista o afastamento oficial do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

3. O processo se refere a representação formulada no curso de auditoria efetuada pela Secex/PR no Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR, na qual foram identificadas irregularidades semelhantes às relatadas no TC-004.412/2011-7 e no TC-008.983/2011-9, apreciados por este Colegiado mediante os Acórdãos 1.267 e 1.600/2011, respectivamente.

4. Em síntese, verificou-se que os valores recebidos pelo Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR, por meio da Portaria nº 3.685/2010, do Ministério da Saúde, e de dois convênios firmados com aquele órgão, além de provocar distorções na política de assistência farmacêutica por causar assimetria nos valores *per capita* originalmente estabelecidos, também foram utilizados para a realização de compras de duvidosa licitude, ante a aquisição de medicamentos em quantitativos incompatíveis com as médias históricas de consumo, mediante a realização de procedimentos licitatórios de baixa competitividade, e a efetivação de pagamentos por medicamentos sem registros capazes de confirmar sua entrega.

5. Com base nesse quadro, o despacho proferido pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti foi no sentido de determinar, cautelarmente, ao Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR que suspenda todos os atos atinentes à execução dos recursos repassados fundo a fundo por meio da citada portaria, sobretudo os pagamentos que ainda não foram realizados no âmbito dos Contratos nºs 68 e 69/2011, firmados com as empresas Medix Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda. e Sobieski & Sobieski Ltda. ME, respectivamente, até que o Tribunal delibere definitivamente sobre a matéria.

6. Na mesma oportunidade, determinou-se a realização de oitiva do Município e das empresas contratadas.

7. Anoto, por fim, que fiz distribuir, em anexo, cópia do aludido despacho, a fim de permitir o exame mais aprofundado da situação por parte deste Colegiado.

Ante o exposto, nos termos do §1º do art. 276 do Regimento Interno/TCU, a medida cautelar concedida nos autos do TC-016.165/2011-0 deve ser submetida à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

**Marcos Bemquerer Costa**
Ministro-Substituto

**TC 026.208/2011-3**
**Natureza:** Representação
**Entidade:** Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR

**Interessada:** Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR)
**Assunto:** Representação com proposta de adoção de medida cautelar

**DESPACHO**

Preliminarmente, registro que atuo neste processo com base no art. 27 da Resolução-TCU nº 175/2005, na redação dada pela Resolução-TCU nº 245/2011, e na Portaria-TCU nº 205, de 8 de agosto de 2011, haja vista tratar-se de processo relativo à Lista de Unidades Jurisdicionadas atribuída ao Sr. Ministro Ubiratan Diniz de Aguiar.

2. Trata-se de representação (Documento Eletrônico nº 46.773.696-2 – Peça nº 14) formulada pela Secex/PR em decorrência de possíveis irregularidades na execução dos Convênios nºs 709787/2009 (R$ 105.850,00) e 712028/2009 (R$ 105.850,00), celebrados entre o Ministério da Saúde e o Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR, bem como na utilização dos recursos transferidos ao Município por meio da Portaria-MS nº 3.685/2010 (R$ 200.000,00), todos para aquisição de medicamentos da farmácia básica, em complemento à assistência farmacêutica financiada pela União, o Estado e o Município.

3. Consoante narrado, as ocorrências destacadas na representação foram apuradas durante a execução da auditoria realizada no aludido Município (Registro Fiscalis nº 439/2011).

4. Inicialmente, registrou-se que os recursos transferidos são oriundos de emendas parlamentares e alteraram o valor disponível pela política de assistência farmacêutica do Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR dos habituais R$ 8,82 por habitante/ano para **R$ 59,67** e **R$ 57,01** por habitante/ano em 2010 e 2011, respectivamente, sem que as justificativas para a celebração dos ajustes esclarecessem a necessidade de cada um dos medicamentos incluídos no plano de trabalho.

5. Os pontos questionados pela Secex/PR neste processo foram, em síntese, os seguintes:

a) aquisição de medicamentos em quantidade superior às necessidades da população local, em desrespeito ao princípio constitucional da economicidade e ao art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (subitens 12.1 a 12.8 do Documento Eletrônico nº 46.773.696-2);

b) ausência de garantia de que as compras tenham sido feitas com melhor preço em face da realização de licitação com adjudicação por lotes (subitens 13.1 a 13.3);

c) restrição à competitividade devido à deficiência na divulgação dos certames, uma vez que os avisos das licitações foram publicados apenas no jornal "Folha do Sudoeste" de Francisco Beltrão/PR – considerado como Diário Oficial do Município –, que os avisos não continham a descrição precisa e suficiente do objeto dos certames e que foi cobrada a taxa de R$ 50,00 para fornecimento de cópia dos editais, em afronta ao princípio constitucional da publicidade, aos arts. 3º, *caput*, 21 e 32, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, e aos arts. 50, inciso III, e 54, incisos I e II, da Lei Estadual nº 15.608/2007 (subitens 14.1 e 14.2);

d) possível direcionamento dos certames, haja vista que, além das deficiências indicadas na alínea precedente, somente houve participação das empresas Medix Brasil Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda., Sobieski & Sobieski Ltda. ME e Dimerios Materiais Cirúrgicos Ltda., sendo que essa última apenas concorreu nos pregões referentes aos dois convênios firmados, mas não foi vencedora em quaisquer dos lotes, e que havia ligação entre as empresas, conforme demonstrado no TC-004.412/2011-7, relativo a auditoria de conformidade apreciada por intermédio do Acórdão nº 1.267/2011 – Plenário (subitens 13.2 e 15.2, alínea "d");

e) realização de pagamentos sem que os medicamentos adquiridos tenham sido efetivamente entregues, contrariando o disposto no artigo 62 da Lei nº 4.320/1964, com indicativos de desvio de recursos, pois se verificou que não havia registro de entrada dos medicamentos nas datas indicadas nos atestos de recebimento, o que foi confirmado na vistoria *in loco* nos estoques do almoxarifado, o qual não possui estrutura física para suportar a guarda de grande quantidade de medicamentos (subitens 12.6 a 12.8 e 15.1 a 15.6);

f) ausência de informações relativas ao tratamento tributário previsto no Convênio ICMS nº 87/2002, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), nos editais de licitação, em desacordo

com os ditames previstos no art. 37, inciso XXI, da Constituição, no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e na Cláusula Primeira, § 6º, do referido convênio (subitens 16.1 e 16.2); e

g) não previsão nos editais da aplicação do Coeficiente de Adequação do Preço (CAP), em caso de medicamento sujeito a esse desconto, em descumprimento ao art. 1º da Resolução-CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos) nº 4/2006 (subitens 17 e 17.1).

6. A Secex-PR defendeu que, somados todos os indícios levantados, "*houve frustração do caráter competitivo e direcionamento do certame por meio de conluio por parte das empresas participantes e a Prefeitura de Cruzeiro de Iguaçu, com o intuito de desviar recursos públicos*".

7. Também informou que os recursos oriundos dos Convênios 709787/2009 e 712028/2009 já foram totalmente gastos e que há saldo de R$ 55.168,17 na conta que recebeu os recursos a que se referiu a Portaria-MS nº 3.685/2010.

8. Assim, considerou que a continuidade na execução dos contratos firmados em decorrência dessa portaria (recursos fundo a fundo) "*possibilitará a aquisição de medicamentos em quantidades incompatíveis com as reais necessidades do município, o que resultará em perda futura por vencimento de seus prazos de validade ou até mesmo a realização de pagamentos por medicamentos que sequer serão fornecidos*", e propôs a adoção de medida cautelar *inaudita altera pars* para suspender os pagamentos pendentes, bem como a realização de oitivas do Prefeito, do Secretário Municipal de Saúde e da Chefe de Divisão de Contabilidade do Município de Cruzeiros do Iguaçu/PR, bem como das empresas Medix Brasil Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda. e Sobieski & Sobieski Ltda. ME sobre as irregularidades.

9. Sugeriu, ainda, determinar, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/1992, a formação de apartados e a sua conversão em tomadas de contas especiais, para apuração dos indícios de irregularidades e de possível dano ao erário, e autorizar, desde já, a citação dos responsáveis.

10. Após a análise do processo, observo, inicialmente, que as ocorrências relatadas já foram objeto de outros trabalhos em curso neste Tribunal, cujas deliberações contribuem para o juízo quanto à oportunidade de concessão da medida acautelatória proposta nestes autos.

11. No TC-004.412/2011-7, referente a auditoria de conformidade (Registro Fiscalis nº 129/2011) efetuada para verificar a aplicação de recursos transferidos aos Municípios de Engenheiro Beltrão, Imbituva, Nova Laranjeiras, Nova Prata do Iguaçu e Vitorino, todos do Estado do Paraná, para aquisição de medicamentos, o então relator do processo, Ministro Ubiratan Aguiar, registrou no voto condutor do Acórdão nº 1.267/2011 – Plenário que "*a gravidade dos achados de auditoria sinaliza para a existência de mais um possível esquema de corrupção e desvio de verbas públicas envolvendo a área da saúde*".

12. De acordo com o que se apurou naquele processo, "*os valores recebidos pelos municípios, além de provocar distorções na política de assistência farmacêutica por causar assimetria nos valores per capita originalmente estabelecidos, foram utilizados para a realização de compras de duvidosa licitude, ante a aquisição de medicamentos em quantitativos incompatíveis com as médias históricas de consumo, mediante a realização de procedimentos licitatórios de baixa competitividade, a efetivação de pagamentos antecipados por medicamentos supostamente mantidos 'sob a guarda' da fornecedora e a ausência de registros capazes de confirmar o recebimento dos medicamentos tidos como entregues*".

13. Os documentos coletados nos municípios revelaram que as empresas participantes dos certames possuíam vínculos entre si, conforme indicado no item 5, alínea "d", retro. Todavia, o Ministro Ubiratan Aguiar entendeu, naqueles autos, que os indícios não eram suficientes para que se possa concluir pela formação de conluio por parte das empresas participantes com a deliberada intenção de fraudar o procedimento licitatório.

14. Diante do que foi apurado naquele processo, especialmente quanto a não comprovação da entrega dos medicamentos adquiridos, foi determinado, por intermédio do Acórdão nº 1.267/2011 – Plenário, com fundamento no art. 47 da Lei n° 8.443/1992, a formação de quatro apartados, constituídos sob a forma de tomadas de contas especiais, para citação dos respectivos responsáveis pelas irregularidades (TC 014.419/2011-4 – Município de Vitorino, TC-014.421/2011-9 – Município de Nova Prata do Iguaçu, TC-014.422/2011-5 – Município de Nova Laranjeiras e TC-014.425/2011-4 – Município de Imbituva), todos ainda sem apreciação de mérito pelo Tribunal.

15. Já no TC-008.983/2011-9, relativo a outra representação da unidade técnica elaborada no curso da auditoria objeto do TC-004.412/2011-7, especificamente quanto ao Município de Imbituava/PR, foi, inicialmente, apresentada, pela Secex/PR, proposta de adoção de medida cautelar objetivando suspender os atos atinentes à execução dos Convênios nºs 710531/2009 e 710642/2009 (que, à época, ainda não haviam sido objeto de pagamento às empresas contratadas), tendo em vista a verificação de irregularidades semelhantes às apontadas no exame do Convênio nº 709477/2009 (ausência de competitividade no procedimento licitatório, uma vez que apenas duas empresas apresentaram propostas e teriam supostos vínculos entre si; volume de medicamentos adquiridos incompatível com o histórico de consumo do Município; emissão de notas fiscais pelas empresas contratadas sem indicar o número dos lotes dos produtos farmacêuticos; e ausência de elementos que comprovassem o recebimento e a distribuição dos medicamentos).

16. Em um primeiro momento, o relator original do processo, Ministro Ubiratan Aguiar, optou por realizar apenas as oitivas sugeridas, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno-TCU, em razão de ter vislumbrado *periculum in mora reverso*, mormente porque não havia análises a respeito da adequação dos quantitativos de todos os medicamentos adquiridos, mas apenas de alguns deles, e porque se considerou a possibilidade de a brusca descontinuidade no fornecimento dos medicamentos implicar danos à população.

17. De igual forma ao verificado no TC-004.412/2011-7, não se realizou a oitiva dos responsáveis em relação à simulação de competição na apresentação de propostas pelas empresas Sobieski & Sobieski Ltda. ME e Medix Brasil Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda., em vista da existência de elo entre elas, pois, também naquele caso, não se constatou a presença de elementos suficientes que permitissem inferir a respeito da formação de conluio entre as participantes, como a falta de publicidade adequada dos certames.

18. Nas oitivas realizadas naqueles autos, foi solicitado que os responsáveis/interessados remetessem a este Tribunal todos os documentos que considerassem aptos a comprovar a entrega/recebimento/distribuição dos medicamentos adquiridos, a exemplo de recibos, atestos de recebimento, documentos de frete, documentos contábeis e de ingresso/baixa de estoques, listas de distribuição e confirmação de beneficiários, sob pena de presunção de simulação e eventual imputação de débito equivalente ao valor das compras.

19. Também se realizou diligência aos órgãos tributários competentes com o fito de confirmar a emissão das notas fiscais, bem assim os valores e quantitativos constantes das vias originais.

20. Após análise das respostas, o relator concluiu que não foram carreados aos autos elementos de convicção que permitissem confirmar a necessidade da aquisição dos medicamentos objeto dos contratos assinados, bem como que permanecia sem justificativas razoáveis a inexistência de documentação capaz de comprovar a efetiva entrega, por parte das fornecedoras, dos medicamentos adquiridos pelo Município de Imbituva/PR com os recursos do Convênio nº 709477/2009, em especial diante da constatação de ausência de registros de entrada, saída e controle de estoques de medicamentos e do fato de a verificação física dos estoques não ter revelado a existência de sinais que pudessem conduzir à conclusão de que os medicamentos foram entregues.

21. Destacou que, durante a execução da auditoria no aludido Município, a equipe realizou verificação do almoxarifado e do estoque da farmácia do posto de saúde central e constatou que os únicos medicamentos existentes eram provenientes do Consórcio Paraná Saúde, adquiridos rotineiramente na execução da Política Nacional de Medicamentos (Portaria-GM-MS nº 3.916/1998), sendo que nenhuma das farmacêuticas presentes nem a Secretária Municipal de Saúde tinham conhecimento do paradeiro dos medicamentos.

22. Dessa forma, a cautelar foi concedida, por meio do Acórdão nº 1.600/2011 – Plenário, que determinou a suspensão de todos os atos atinentes à execução dos Convênios nºs 710531/2009 e 710642/2009, sobretudo o recebimento dos medicamentos e respectivos pagamentos, até que o processo seja apreciado no mérito.

23. Diante dessa perspectiva, verifico que o conjunto de constatações inserido neste processo muito se assemelha às práticas verificadas em outros municípios do Estado do Paraná, assim resumidas pelo

Ministro Ubiratan Aguiar no voto que fundamentou o citado Acórdão nº 1.600/2011 – Plenário: "*as empresas vencedoras nos certames licitatórios, Medix, Sobieski e GTC, apresentam os melhores preços, firmam contrato com as prefeituras, recebem de uma só vez todo o valor contratado, não se verificando, contudo, quaisquer indícios de que os medicamentos são realmente entregues ao município ou à população*".

24. De fato, os achados descritos resumidamente no item 5 retro indicam a probabilidade de as mesmas práticas estarem ocorrendo no Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR, na execução dos Convênios 709787/2009 e 712028/2009 e na aplicação dos recursos transferidos ao Município por meio da Portaria-MS nº 3.685/2010.

25. A tabela elaborada pela Secex/PR (Documento Eletrônico nº 46.737.417-1 – Peça nº 4) – da qual se destacou nesta representação os seguintes casos – demonstra claramente a falta de planejamento nas aquisições, que, aparentemente, não levaram em conta a demanda histórica pelos medicamentos comprados:

**Relação Aquisição X Consumo – Ano 2010**

| DESCRIÇÃO | UNID. | AQUISIÇÕES (*) | | | | CONSUMO | EXCESSO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Convênio 709787 | Convênio 712028 | CPS 2010 | Total (*) | Saídas da Farmácia | Aquisições/ Consumo |
| Aciclovir (comprimido 200 mg) | comprimido | | 20.000 | 0 | 20.000 | 0 | Não houve consumo |
| Albendazol (comprimido mastigável 400 mg) | comprimido | | 60.000 | 0 | 60.000 | 322 | 18.534% |
| Cloridrato de Lidocaína (solução injetavel 2%) | Ampola | | 480 | 0 | 480 | 1 | 47.900% |
| Furosemida (solução injetavel 10 mg/ml) | Ampola | | 4.000 | 0 | 4.000 | 24 | 16.567% |
| Hidróxido de magnésio e hidróxido de aluminio | Frasco | 5.000 | | 744 | 5.744 | 19 | 30.132% |
| Levotiroxina Sódica (comprimido 50 ug) | comprimido | 6.000 | | 5.580 | 11.580 | 0 | Não houve consumo |
| Metronidazol (comprimido 400 mg) | comprimido | 14.000 | | 0 | 14.000 | 0 | Não houve consumo |
| Sinvastatina (comprimido 10 mg) | comprimido | 16.000 | | 0 | 16.000 | 0 | Não houve consumo |
| Sulfametoxazol + trimetoprima (compr. 400mg + 80mg) | comprimido | 16.000 | | 5.600 | 21.600 | 0 | Não houve consumo |

(*) não estão considerados os estoques finais de 2009 nem as compras com recursos municipais.

**Relação Aquisição X Consumo – Ano 2011 (até 22/07/2011)**

| DESCRIÇÃO | | AQUISIÇÕES (*) | | | | | CONSUMO | EXCESSO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Estoque 2010 | Fundo a Fundo Medix | Fundo a Fundo Sobieski | CPS 2011 | Total | Saídas da Farmácia | Aquisições/ Consumo |
| Aciclovir (comprimido 200 mg) | Unidade | 20.000 | 1.500 | | 0 | 21.500 | 4 | 537.400% |
| Albendazol (suspensão oral 40 mg/ml) | Frasco | 8.426 | 1.500 | | 200 | 10.126 | 186 | 5.344% |
| Benzilpenicilina Benzatina - pó para suspensão injetetável 1.200.000 UI | Ampola | 1.003 | | 10.000 | 50 | 11.053 | 14 | 78.850% |
| Cloridrato de Hidralazina (solução injetavel 20 mg/ml) | Ampola | 200 | | | 0 | 200 | 0 | Não houve consumo |
| Cloridrato de Metoclopramida (solução injetavel 5 mg/ml) | Ampola | 5.725 | | 1.000 | 0 | 6.725 | 30 | 22.417% |
| Furosemida (solução injetavel 10 mg/ml) | Ampola | 3.976 | | | 0 | 3.976 | 4 | 99.300% |
| Ibuprofeno (comprimido 300mg) | Unidade | 0 | 50.000 | | 0 | 50.000 | 0 | Não houve consumo |
| Levotiroxina Sódica (comprimido 25 ug) | Unidade | 11.400 | 15.000 | | 3.920 | 30.320 | 0 | Não houve consumo |
| Levotiroxina Sódica (comprimido 50 ug) | Unidade | 11.580 | 12.500 | | 3.640 | 27.720 | 0 | Não houve consumo |
| Metronidazol (comprimido 400 mg) | Unidade | 14.000 | 5.000 | | 0 | 19.000 | 0 | Não houve consumo |
| Noretisterona (comprimido 0,35 mg) | Unidade | 244 | 63.000 | | 20 | 63.264 | 56 | 112.871% |
| Sinvastatina (comprimido 40 mg) | Unidade | 8.340 | 50.000 | | 0 | 58.340 | 160 | 36.363% |
| Sulfametoxazol + trimetoprima (comprimido 400mg + 80mg) | Unidade | 21.600 | 30.000 | | 0 | 51.600 | 0 | Não houve consumo |

26. Noto a existência de vários casos em que houve compra de quantidades consideráveis de medicamentos sem que tenha sido registrado o consumo de sequer uma unidade.

27. A situação é agravada quando se observa que se constatou, nas apurações *in loco*, a falta dos medicamentos supostamente adquiridos no almoxarifado do Município, conforme tabela a seguir, reproduzida para melhor visualização:

**Comparativo Estoque Físico x Estoque Sisvs e Estoque Esperado – Ano 2011 (até 22/07/2011)**

| DESCRIÇÃO | UNID. | ESTOQUE INICIAL 2010 | AQUISIÇÕES (2010 e 2011) | SAÍDAS (2010 e 2011) | ESTOQUE FINAL (Estoque Inicial + Compras - Saídas) | ESTOQUE FINAL (SISTEMA Sisvs) | ESTOQUE FINAL (VERIFICAÇÃO IN LOCO) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Acetato de Betametasona + Fosfato Dissódico de Betametasona (suspensão injetável (3 mg + 3 mg)/ml) | Ampola | 0 | 7.200 | 0 | 7.200 | - | 110 |
| Acido Acetilsalicílico (comprimido 100 mg) | Unidade | 0 | 303.000 | 132.356 | 170.644 | 12.283 | 430 |
| Amoxicilina (capsula ou comprimido 500 mg) | Unidade | 0 | 66.500 | 14.664 | 51.836 | 3.910 | 4.580 |
| Captopril - comprimido 25 mg | Unidade | 0 | 186.000 | 149.065 | 36.935 | 27.350 | 36.735 |
| Cefalexina (Sódica ou Cloridrato)- suspensão oral 50 mg/ml | Frasco | 0 | 6.750 | 570 | 6.180 | 232 | 105 |
| Cefalexina (Sódica ou Cloridrato)- capsula 500 mg | Unidade | 0 | 44.200 | 11.208 | 32.992 | 11.244 | 1.266 |
| Cloridrato de Metformina 850mg comprimido | Unidade | 0 | 61.200 | 47.607 | 13.593 | -4.333 | 2.000 |
| Glibenclamida (comprimido 5mg) | Unidade | 0 | 149.050 | 45.848 | 103.202 | 16.206 | 1.860 |
| Ibuprofeno (comprimido 600 mg) | Unidade | 0 | 228.000 | 49.031 | 178.969 | 5.894 | 440 |
| Ibuprofeno (suspensão oral 20 mg/ml) | Frasco | 0 | 8.000 | 2.158 | 5.842 | 538 | 73 |
| maleato de enalapril (comprimido 10 mg) | Unidade | 0 | 146.000 | 75.708 | 70.292 | -5.530 | 8.870 |
| Metildopa (comprimido 250 mg) | Unidade | 0 | 91.000 | 16.940 | 74.060 | 4.833 | 3.000 |
| Nifedipina 10mg comprimido | Unidade | 0 | 100.000 | 34.203 | 65.797 | 19.797 | 0 |
| Omeprazol (capsula 20 mg) | Unidade | 0 | 433.640 | 82.594 | 351.046 | 9.047 | 8.687 |
| Paracetamol (comprimido 500 mg) | Unidade | 0 | 305.500 | 57.272 | 248.228 | -492 | 220 |
| Paracetamol (solução oral 200 mg/ml) | Unidade | 0 | 15.264 | 3.766 | 11.498 | 943 | 96 |
| Sulfato de Salbutamol (aerossol 100 ug/dose) | Frasco | 0 | 3.820 | 246 | 3.574 | 130 | 4 |
| Tiabendazol (suspensão oral 50mg/ml) | Bisnaga | 0 | 6.000 | 0 | 6.000 | - | 0 |

* Estoque Final em 22/07/2011

28. De acordo com o relatado, não constavam nos registros informatizados de controle de estoque do almoxarifado as entradas de medicamentos nas datas indicadas nos atestos de recebimento, não foi localizado qualquer indício de sua entrega (como, por exemplo, identificação da empresa distribuidora nas caixas ou nas embalagens dos medicamentos) e o almoxarifado de medicamentos não possui estrutura física para suportar a guarda de produtos na quantidade supostamente comprada.

29. Além disso, a equipe de auditoria registrou que, durante a vistoria no almoxarifado, recebeu a informação de que os medicamentos que entraram no estoque do almoxarifado eram oriundos das aquisições realizadas pelo Consórcio Paraná Saúde e de que não houve entrega de medicamentos comprados das empresas Medix Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda. e Sobieski & Sobieski Ltda. ME, situação que se iguala à reportada no item 21 deste Despacho.

30. Some-se a esse contexto a impossibilidade de rastreabilidade de grande parte dos medicamentos adquiridos, aqui também verificada, em decorrência da não observância, pelas empresas da exigência contida no art. 13, inciso X, da Portaria-Anvisa n° 802/1998, de que as empresas autorizadas como distribuidoras de medicamentos somente efetuem as transações comerciais por meio de notas fiscais que contenham obrigatoriamente o número dos lotes dos produtos farmacêuticos.

31. Embora essa ocorrência não tenha sido apontada pela equipe de fiscalização, o exame dos Documentos Eletrônicos nºs 46.737.859-9 e 46.739.741-5 (Peças nºs 9 e 10, respectivamente) indica que o número do lote dos produtos consta apenas em poucas notas fiscais (NF nºs 972 e 973, da empresa Medix Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda., e NF nºs 138 e 139, da Sobieski & Sobieski Ltda. ME), sendo ausente na maioria delas.

32. Ademais, observo que, apesar de ter sido efetuado o pagamento do total dos contratos firmados no âmbito dos Convênios nºs 709787/2009 e 712028/2009, houve o registro de débitos nas contas específicas dos ajustes de R$ 6.086,99 e R$ 9.261,06 (Pagto. Via Auto-Atend. BB), que zeraram os seus

saldos e necessitam ser melhor esclarecidos, posto não ter sido identificado a que se referem (Documento Eletrônico nº 46.740.061-0 – Peça nº 13 – pag. 3 e 10).

33. Quanto às irregularidades referentes à contração das empresas Medix Brasil Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda., Sobieski & Sobieski Ltda. ME, ressalto que, no caso ora analisado, há evidências de efetiva restrição à competitividade, haja vista que a publicidade foi limitada e houve cobrança de taxa aparentemente superior ao valor dos custos para fornecimento das cópias dos editais (alínea "c" do item 5 retro).

34. Portanto, os elementos até aqui disponíveis sinalizam para a possibilidade de prejuízos à Administração, configurando-se o *fumus boni iuris*.

35. Os contratos com as empresas Medix Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda. (nºs 88 e 90/2010 e 68/2011) e Sobieski & Sobieski Ltda. ME (nºs 89 e 91/2010 e 69/2011) já foram todos assinados. Por ocasião da realização da auditoria, faltava apenas o pagamento de parte daqueles originados dos recursos transferidos por intermédio da Portaria-MS nº 3.685/2010 (Contratos nºs 68 e 69/2011), em cuja conta única de movimentação havia saldo de R$ 55.168,17 (Documento Eletrônico nº 46.740.061-0 – Peça nº 13 – pag. 37 e 38).

36. Destarte, também avalio, em um juízo não exaustivo característico das medidas cautelares, presente o *periculum in mora*, inclusive para fundamentar a adoção de providência *inaudita altera pars*.

37. Desse modo, a partir dos elementos colhidos nos outros processos em trâmite no Tribunal sobre o mesmo assunto e dos relatados nestes autos e dentro dos limites de uma análise não exauriente própria das medidas *ad cautelam*, posiciono-me pela pertinência de se conceder a cautelar alvitrada pela Secex/PR e de se dar oportunidade para manifestação ao Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR e às empresas interessadas, em face da perspectiva de anulação dos contratos ainda não inteiramente executados, conforme desfecho adotado no citado Acórdão nº 1.600/2011 – Plenário. A oportunidade deverá ser aproveitada, igualmente, para a promoção de diligências, nos mesmos termos daquela mencionada no item 19 deste Despacho.

38. Quanto à proposta da unidade técnica para formar apartados a fim de promover a citação dos responsáveis, entendo que a providência deverá ser postergada para mais adiante, quando a matéria for submetida à apreciação do Colegiado.

39. Ante o exposto, determino cautelarmente, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, no art. 45 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, ao Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR que suspenda todos os atos atinentes à execução dos recursos repassados fundo a fundo por meio da Portaria nº 3.685/2010, do Ministério da Saúde, para aquisição de medicamentos da farmácia básica, sobretudo os pagamentos que ainda não foram realizados no âmbito dos Contratos nºs 68 e 69/2011, firmados com as empresas Medix Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda. e Sobieski & Sobieski Ltda. ME, respectivamente.

40. Determino, ainda, que se proceda às seguintes oitivas:

40.1 do Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR para que se pronuncie, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência, sobre os fatos identificados por intermédio dos trabalhos de fiscalização, devendo manifestar-se, em especial, quanto aos seguintes aspectos:

a) aquisição de medicamentos por meio dos Convênios nºs 709787/2009 e 712028/2009 e dos recursos repassados mediante a Portaria nº 3.685/2010, do Ministério da Saúde, em quantidades muito superiores às médias históricas de consumo;

b) ausência de qualquer dos medicamentos adquiridos com esses recursos federais nos estoques do almoxarifado e da farmácia, em 22/7/2011, data da visita *in loco* realizada pela equipe de auditoria, inexistência de quaisquer registros de entrada ou saída a eles relativos e impossibilidade de a totalidade dos medicamentos adquiridos ter sido consumida, considerando a demanda histórica do Município, o que evidencia que os produtos não foram entregues; e

c) aceitação de notas fiscais das empresas Medix Brasil Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda. e Sobieski & Sobieski Ltda. ME, emitidas sem identificação dos números de lotes dos medicamentos, em descumprimento ao art. 13, inciso X, da Portaria-Anvisa nº 802/1998.

40.2 da empresa Medix Brasil Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda. para que se pronuncie,

caso deseje, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência, acerca das irregularidades apontadas, em especial sobre:

a) não entrega dos medicamentos descritos nas Notas Fiscais abaixo relacionadas:

| Recurso | NFs |
|---|---|
| Convênio 709787/2009 | 640 e 641, de 18/08/2010 |
| Convênio 712028/2009 | 733, 734 e 735, de 3/11/2010 |
| Fundo a Fundo Emenda Parlamentar 19620022 | 916, de 5/5/2011<br>917, de 6/5/2011<br>932 e 933, de 6/6/2011<br>972 e 973, de 12/7/2011 |

b) emissão das Notas Fiscais nºs 640, 641, 733, 734, 735, 916, 917, 932 e 933, sem a identificação dos números dos lotes dos medicamentos, em descumprimento ao art. 13, inciso X, da Portaria-Anvisa nº 802/1998, o que impossibilita comprovar se os medicamentos incluídos nos mencionados documentos foram efetivamente fornecidos.

40.3 da Sobieski & Sobieski Ltda. ME para que se pronuncie, caso deseje, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência, acerca das irregularidades apontadas, em especial sobre:

a) não entrega dos medicamentos descritos nas Notas Fiscais abaixo relacionadas:

| Recurso | NFs |
|---|---|
| Convênio 709787/2009 | 1410351, 1410432, 1410472 e 1410529, de 20/8/2010 |
| Convênio 712028/2009 | 006 e 007, de 28/10/2010 |
| Fundo a Fundo Emenda Parlamentar 19620022 | 108 e109, de 11/5/2011 |
| | 138 e 139, de 13/7/2011 |

b) emissão das Notas Fiscais nºs 1410351, 1410432, 1410472, 1410529, 006, 007, 108 e 109, sem a identificação dos números dos lotes dos medicamentos, em descumprimento ao art. 13, inciso X, da Portaria-Anvisa n.º 802/1998, o que impossibilita comprovar se os medicamentos incluídos nos mencionados documentos foram efetivamente fornecidos.

41. Determino, por fim, à Secex/PR que, com a urgência requerida pelo caso:

a) solicite, nas oitivas acima referidas, que o Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR e as empresas interessadas remetam a este Tribunal, quando do atendimento, todos os documentos de que disponham que considerem aptos a comprovar a entrega/recebimento/distribuição dos medicamentos adquiridos (a exemplo de recibos, atestos de recebimento, documentos de frete, documentos contábeis e de ingresso/baixa de estoques, listas de distribuição e confirmação de beneficiários, entre outros que considerem pertinentes), sob pena da presunção de simulação e eventual imputação de débito equivalente ao valor das compras;

b) solicite, também, ao Município de Cruzeiro do Iguaçu/PR, esclarecimentos sobre a origem dos débitos nas contas específicas (Pagto. Via Auto-Atend. BB) dos Convênios nºs 709787/2009 e 712028/2009, efetuados em 9/9/2010 e 23/11/2010, nos valores de R$ 6.086,99 e R$ 9.261,06, respectivamente;

c) realize diligência aos órgãos tributários competentes com o fito de confirmar a emissão das notas fiscais referidas nas alíneas "a" dos subitens 40.2 e 40.3 retro, bem assim os valores e quantitativos constantes das vias originais; e

d) providencie as comunicações cabíveis para a implementação das medidas indicadas nos subitens 40.1, 40.2 e 40.3 precedentes, encaminhando, em anexo aos expedientes, cópias deste Despacho e da instrução constante do Documento Eletrônico nº 46.773.696-2, de 18/8/2011 (Peça nº 14), a fim de subsidiar as respectivas respostas.

Brasília, 31 de agosto de 2011.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Declaração de voto do Ministro Raimundo Carreiro.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em relação à cautelar ora trazida à apreciação deste Plenário, considerando os fortes indícios de existência de fraudes sistemáticas praticadas com os recursos públicos federais repassados a diversos municípios para a compra de medicamentos, conforme noticiado na Decisão monocrática do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, trazida ao conhecimento deste Colegiado por intermédio da comunicação do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, proponho que:

a) seja expedida determinação ao Ministério da Saúde, a fim de que informe a esta Corte, por meio da 4ª Secex, no prazo de 15 (quinze) dias, todos os convênios celebrados a partir de 01/01/2009, sob a mesma rubrica de que trata este processo, contendo identificação quanto aos convenente, unidade da Federação e valor;

b) seja determinado à Segecex que, por intermédio da 4ª Secex, da Secex-PR ou de outra Secretaria que entender mais conveniente, analise a informação recebida e, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da documentação, encaminhe ao relator as suas conclusões sobre o assunto, formulando, se for o caso, proposta de fiscalização que vise coibir ou reprimir eventual ação orquestrada que possa estar ocorrendo nessa área.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

Comunicação e despacho exarado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral

Comunico a Vossas Excelências que, no dia 25/8/2011, nos autos do TC 019.377/2011-8, referente a representação formulada com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 no âmbito do pregão eletrônico nº 19/2011, realizado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), concedi medida cautelar.

Ante o exposto, com fulcro no art. 276, § 1°, do Regimento Interno, submeto a referida decisão, exarada no despacho anexo, à apreciação deste Plenário.

Sala da Sessões, em 31 de agosto de 2011.

**Weder de Oliveira**
Relator

TC 019.377/2011-8
Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

Sumário: Representação. Supostas irregularidades no pregão eletrônico nº 19/2011. Suspensão cautelar da execução do contrato e de adesão à ata de registro de preços. Oitiva do órgão e da empresa vencedora.

**Despacho**

Tratam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Patrícia de Fátima Oliveira (CPF 896.300.501-10), com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, relatando supostas irregularidades no pregão eletrônico nº 19/2011, promovido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (peça 1).

2. O certame teve por objeto a contratação de serviços especializados de produção de materiais gráficos, conforme especificações constantes do termo de referência e de seus anexos (peça 2, p. 2).

3. A representante, inicialmente, alega que o pregão se presta a adquirir bens e serviços comuns, e que o edital possui "elevado nível de complexidade que não se coaduna com tal modalidade" (peça 1, p. 2).

4. Acrescenta que faltaria a definição precisa do objeto a ser contratado, pois no item 1.1 do edital está especificado "contratação de serviços especializados de produção de materiais", quando se trataria, na realidade, apenas da contratação de serviços gráficos. A representante questiona se isso seria apenas para "propositalmente esconder a realização desse certame de possíveis interessados" (peça 1, p. 3).

5. Considera, também, que alguns requisitos de habilitação previstos no edital afrontariam os princípios da competitividade e da legalidade:

 não se poderia exigir, para habilitação da licitante, que a empresa possuísse em seus quadros técnico de segurança e CIPA constituída, conforme previsto no item 10.7.1.1, e Coordenador de Controle de Qualidade, consoante o item 10.7.1.9 do edital. Segundo a representante, tal exigência só poderia ser feita durante a execução do contrato (peça 1, p. 5):

"10.7.1.1 A empresa deve comprovar que atende à legislação geral e específica quanto às normas de segurança no trabalho comprovando a existência de técnico em segurança e CIPA constituída;

(...)

10.7.1.9 É indispensável que a empresa tenha procedimentos de controle de qualidade formalizados e atualizados com as melhores práticas de modo a assegurar a qualidade do produto final, além de ter um Coordenador de Controle de Qualidade com abrangência no controle de qualidade das matérias-primas, materiais auxiliares e dos produtos obtidos em cada fase do processo de produção."

 não se poderia exigir, no item 10.7.1.2 do edital, que a empresa comprovasse a realização de programa interno de treinamento e de programa de coleta seletiva do papel para reciclagem, nos moldes do art. 6º, V, da IN nº 1/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN MPOG/SLTI nº 1/2010) (peça 1, p. 6):

"10.7.1.2 A empresa deve apresentar comprovação de realização de programa interno de treinamento e de programa de coleta seletiva do papel para reciclagem, nos moldes do art. 6º, incisos V, da Instrução Normativa nº 01, de 19/01/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG;"

 as exigências dos itens 10.7.1.3 a 10.7.1.7 e 10.7.1.10 seriam impertinentes e excessivas para a contratação de serviços gráficos e provocariam restrição ao universo de licitantes:

"10.7.1.3 A empresa deve comprovar o cumprimento das metas da diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances) mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital, nos termos do art. 50, inciso IV, §§ 10 e 20 da Instrução Normativa nº 01, de 19/01/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG;

10.7.1.4 A empresa deve comprovar que adota medidas para evitar o desperdício de água tratada;

10.7.1.5 Comprovação mediante apresentação de Licença de Operação válida, emitida por órgão competente, nos termos da Lei nº 6.938/81 e da Resolução do CONAMA nº 237/97. Deverão ainda, comprovar que cumprem atualmente com todas as condicionantes, exigências e restrições estabelecidas pelo órgão competente na referida licença;

10.7.1.6 A empresa deve dispor de departamento de recepção dos arquivos digitais, enviados pelo cliente, capacitado para conferir o material enviado; analisar, por meio de software de 'pre-flight', se o arquivo digital contém as especificações técnicas necessárias ao desenvolvimento do trabalho; e prestar orientação técnica ao cliente para que este produza o original do trabalho dentro das características técnicas adequadas ao processo gráfico;

10.7.1.7 A empresa deve utilizar matrizes de impressão off-set cuja sua gravação seja através do sistema CTP.

(...)

10.7.1.10 A empresa deve atender à legislação geral e específica quanto à armazenagem e descarte de refugos para reciclagem, tais como aparas de papel, chapas de alumínio usadas na impressão, solventes, borra de tinta."

 a exigência do item 18.3 de que "seus funcionários estejam devidamente trajados com uniformes adequados" seria subjetiva, por não haver definição jurídica para "uniformes adequados" (peça 1, p. 8).

6. Na sequência das alegações, a representante apontou supostos erros no instrumento convocatório: (i) referência, no item 7.1.1, ao item 2.3, que não existiria no edital; (ii) divergência na concessão de prazo (duas horas e 24 horas) para encaminhamento da proposta, prevista no item 8.1 do edital (peça 1, p. 10-11):

"7.1.1 Será assegurado, como critério de desempate, preferência de contratação para a microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), desde que atendido o disposto no subitem 2.3 do Edital;

(...)

8.1. Concluída a etapa de lances a empresa detentora do menor lance, deverá encaminhar sua proposta em formato (excel), com envio ao email licitacao@icmbio.gov.br e em CD-ROOM, contendo as especificações detalhadas do objeto com os preços unitários e total conforme PLANILHAS DE PREÇOS - ANEXOS I-F, contendo os pesos e os coeficientes de variação de cada planilha e Modelo de Proposta constante do anexo II deste edital, atualizados e de acordo com os lances eventualmente ofertados, por intermédio do Sistema Eletrônico, através do link 'Anexar', e em original ou cópia autenticada, via sedex, no prazo máximo de 02 (duas) horas, e em original ou cópia autenticada, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para o endereço: (...), contados a partir do encerramento da etapa de lances." (grifos do original)

7. No que diz respeito à divergência de prazo, consignou que tal incorreção "deixa à deriva os licitantes participantes do certame" e que também poderia deixar de fora interessados que "não se encorajam a alterar uma proposta tão complexa como a que se exige que se apresente em conformidade ao edital; mas que se o prazo fosse de 24 horas poderiam ter participado" (peça 1, p. 11).

8. Além disso, a representante afirmou que o edital apresenta extremos que não permitem que se faça uma proposta concreta e favorável à Administração, o que ofenderia os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade (peça 1, p. 11-14).

9. Sobre essa questão, apontou que o edital contém 168 planilhas de formação de preços que deveriam ser preenchidas pelos licitantes. Lembrou que a cada alteração de preço cotado, a licitante deveria alterar as planilhas e, ainda, a empresa detentora do menor lance teria um prazo exíguo de duas horas para encaminhar tais planilhas ao órgão.

10. Acrescentou, ademais, que a forma como foram descritos os serviços em cada planilha, traduzida na falta de fixação mais precisa dos itens a ser contratados, não permitiria que se apresentasse proposta favorável, concreta e real para a Administração.

11. Apresentou, como exemplo, a planilha 15, referente à produção de folheto/folder/cartaz, com as seguintes características: "Formato 16, Papel: couchê liso ou fosco, de 90 até 150 g, Acabamento: Refile simples" (peça 2, p. 65-66). Afirmou que não há como apresentar proposta com preço único para material produzido com distintos tipos de papéis.

12. Outro exemplo citado foi o da planilha 39, que previu a produção de revistas de 16 até 32 páginas (peça 2, p. 80). Entendeu a representante que tal extremo levaria as licitantes a cotar o maior preço possível, ante o risco que correria se oferecesse um preço pelo mínimo ou intermediário.

13. Destacou que causou estranheza as complexas fórmulas apresentadas no termo de referência do edital, em seu anexo I, para o cálculo do valor de cada item (peça 2, p. 35-37), exigindo-se que a proposta ficasse dentro dos limites de um desvio-padrão, e que "poucas gráficas e seus representantes sequer entenderam" (peça 1, p. 13).

14. Por fim, ressaltou a representante que a complexidade das fórmulas não se coaduna com a modalidade de pregão, que serve para a contratação de bens e serviços comuns, e que isso, por certo, afastou potenciais licitantes.

15. Ao final, requereu desta Corte (peça 1, p. 15-16):

"(...) o recebimento desta representação, e que, cautelarmente, seja recebida com uma manifestação relativa ao seu efeito suspensivo (a fim de que não ocorra qualquer ato a partir do ato de suspensão, especialmente que não ocorra qualquer contratação até decisão final de mérito nesta representação), abrindo-se prazo, caso cabível, para a respectiva impugnação ou fornecimento de informações por parte da Autarquia promotora do certame e seus responsáveis (pregoeiro e autoridades).

E, no mérito, que o Pregão objeto da presente representação seja ANULADO em razão dos inúmeros vícios que apresenta ou, alternativamente, que se corrijam todas as falhas apontadas (e outras mais que esse Tribunal indicar) e se reinicie o procedimento desde seu começo."

16. A 8ª Secex, ao analisar os argumentos apresentados, concluiu pela adequação do uso da modalidade pregão eletrônico para o certame em análise e chegou às seguintes conclusões preliminares:

 no extrato do pregão eletrônico nº 19/2011 foi publicado o aviso de contratação de serviços especializados para produção de materiais. As especificações detalhadas do serviço constavam somente do termo de referência (anexo I do edital). Assim, não teria sido observado o princípio da publicidade, o que teria restringido a competitividade do certame;

 não seria lícita a exigência contida nos itens 10.7.1.1 e 10.7.1.9 do edital de que a empresa comprove, para fins de habilitação técnica no certame, a existência de técnico de segurança nos seus quadros e CIPA constituída, por impor ônus desnecessário antes da contratação e restringir o caráter competitivo do certame;

 o item 10.7.1.2, que dispôs sobre a comprovação de realização de programa interno de treinamento e de programa de coleta seletiva do papel para reciclagem, estaria em desacordo com o art. 6º, V, da IN MPOG/SLTI nº 1/2010, que prevê que o aludido programa interno de treinamento deverá ser realizado nos três primeiros meses de contrato;

 o item 10.7.1.3, comprovação do cumprimento das metas da diretiva RoHS (*Restriction of Certain Hazardous Substances*), estaria de acordo com o art. 5º, IV, §§ 1º e 2º da IN MPOG/SLTI nº 1/2010, entretanto, seria necessária a oitiva da Diplan/ICMBio para que se pronuncie quanto a pertinência e a imprescindibilidade dessa exigência de qualificação técnica, em relação ao objeto licitado, em consonância com o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993;

 as exigências contidas nos itens 10.7.1.4 e 10.7.1.10 do edital, referentes à comprovação de que a empresa adota medidas para evitar o desperdício de água tratada e atendimento à legislação geral e específica quanto à armazenagem e descarte de refugos para reciclagem, seriam subjetivas;

 a exigência de apresentação de licença de operação válida, emitida por órgão competente, nos termos da Lei nº 6.938/1981 e Resolução Conama nº 237/1997, prevista no item 10.7.1.5 do edital, seria irregular, pois serviços gráficos não necessitariam de licenciamento ambiental;

 os itens 7.1.1 e 8.1 do edital estariam errados ou seriam inconsistentes, o que pode ter levado ao comprometimento da competição, pois não existiria o item 2.3, referido no item 7.1.1, e que não fica claro, no item 8.1.1, qual seria o prazo para a apresentação da proposta, se duas ou 24 horas;

 o prazo de duas horas previsto para encaminhamento das propostas, conforme indicado no item 8.1 do edital, seria exíguo, considerando o elevado número de planilhas que deveriam ser preenchidas, no total de 168;

 a utilização de fórmulas complexas para o preenchimento das planilhas de formação de preços constantes no anexo IF pode ter desestimulado a participação de empresas no certame e dificultado a formulação de propostas;

 os itens a serem contratados não foram definidos de forma precisa, a exemplo da planilha 15, que previa a cotação de um único valor para itens que possuem preços diferentes, como produtos elaborados com papel fosco ou liso, e com papel de 90 ou 150 g.

17. A unidade técnica considerou, ainda, não ter vislumbrado irregularidades nos itens 10.7.1.6 e 10.7.1.7 do edital, pois a representante não apresentou razões para considerar tais exigências impertinentes e excessivas, nem que teriam provocado restrição ao universo de licitantes.

18. Por considerar ausente o requisito do *periculum in mora*, necessário para a concessão da medida cautelar, propôs, enfim, conhecer da representação e determinar, nos termos do art. 276, § 2º, do RI/TCU a oitiva prévia da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Diplan/ICMBio) para manifestar-se sobre os fatos apontados na representação, nos termos descritos a seguir, alertando o órgão sobre a possibilidade de o Tribunal vir a conceder a medida cautelar:

"1) falta de clareza na descrição do objeto do pregão eletrônico 19/2011, descrito como "contratação de serviços especializados de produção de material", que se encontra melhor especificado apenas no Anexo 1 – Termo de Referência, como serviços de natureza gráfica, em desacordo ao disposto no inciso II, art. 3º, da Lei 10.520/2002, não tendo sido observado o devido princípio da publicidade;

2) pertinência e a imprescindibilidade das exigências de qualificação técnica, em relação objeto licitado, descritas nos subitens 10.7.1.1 e 10.7.1.9, em consonância com o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93. Bem como se pronuncie quanto à falta de clareza em relação à aceitabilidade dos profissionais, exigidos nesses subitens, sem vínculo empregatício com a empresa e, ademais, quanto à exigência de que a empresa vencedora do pregão tenha tais profissionais antes da contratação, o que pode impor ônus desnecessário e restringir o caráter competitivo do certame, contrariando diversas deliberações do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 80/2010, 126/2007, 1905/2009 e 1710/2009, todos do Plenário;

3) exigência do subitem 10.7.1.2 estar em desacordo ao estabelecido no § 6º, inciso V, da IN/MP 1/2010;

4) pertinência e a imprescindibilidade da exigência de qualificação técnica, em relação objeto licitado, descrita no subitem 10.7.1.3, em consonância com o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;

5) subjetividade das exigências dos subitens 10.7.1.4 e 10.7.1.10, considerando-se a necessidade de critérios objetivos para verificação do atendimento das mencionadas exigências, a fim de que o pregoeiro disponha de parâmetros claros para verificar a capacidade técnica da licitante;

6) fundamentação legal do subitem 10.7.1.5 , no sentido de que a empresa tenha licença de operação válida, emitida por órgão competente, nos termos da Lei 6.398/81 e da Resolução Conama 237/97, uma vez que a atividade de serviços de natureza gráfica não se enquadra entre aquelas que necessitam de licenciamento ambiental;

7) erros/inconsistências nos subitens 7.1.1 e 8.1 do edital, que podem ter levado ao comprometimento da competição no certame em questão, uma vez que não existe o subitem 2.3 referido no subitem 7.1.1 e que não fica claro, no subitem 8.1.1, qual seria o prazo para apresentação da proposta – 2 ou 24 horas;

8) exiguidade do prazo de 2 horas para o encaminhamento das propostas, previsto no subitem 8.1, considerando o elevado número de planilhas que deveriam ser preenchidas para a apresentação dessas propostas;

9) pertinência da sistemática adotada, concernente ao estabelecimento de fórmulas complexas para o preenchimento das planilhas de formação de preços constante do Anexo IF, o que pode ter desestimulado a participação de empresas no certame e dificultado que as licitantes tivessem formulado suas propostas de preços corretamente;

10) falta de fixação mais precisa dos itens a ser contratados constantes das planilhas de formação de preços do Anexo IF, a exemplo da planilha nº 15, uma vez que foi requerida a cotação de um único valor para itens que possuem preços diferentes, como produtos elaborados com papel fosco ou liso, e produtos com 90 ou 150 gramas."

**II**

19. Conheço da representação, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

20. O objeto do pregão eletrônico nº 19/2011, conforme publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União de 24/6/2011, consiste na "contratação de serviços especializados para produção de materiais a fim de atender as demandas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO" (peça 8). Somente mediante leitura do termo de referência é que se constata que o certame visa, na realidade, ao registro de preços para contratação de diversos itens de serviços gráficos e editoriais, a exemplo da confecção de revistas e livros, conversão digital de documento e serviços de revisão de texto, tradução, digitação e desenvolvimento de conteúdo.

21. Essa descrição genérica e imprecisa do objeto a ser contratado é uma das irregularidades apontadas pela representante, segundo a qual teria ocasionado restrição à competitividade do certame, pois possíveis interessados poderiam ter deixado de participar da licitação em razão da ausência de clareza quanto ao real objeto da contratação. Observo também não ter sido dada a devida publicidade no aviso de licitação de que a contratação em tela se destinava à formação de ata de registro de preços (peça 8).

22. Considero que o estão presentes elementos suficientes para justificar a adoção de medida cautelar, em razão da análise levada a cabo pela unidade técnica no edital do pregão eletrônico nº 19/2011, que fundamentou a proposta de oitiva da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do ICMBio, que examino a seguir, e das demais análises por mim procedidas e relatadas no bloco III deste despacho.

23. A necessidade de comprovação da existência de técnico em segurança do trabalho e Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa) constituída (item 10.7.1.1 do edital) decorre de normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho (NR-4). No entanto, conforme anotou a unidade técnica, não é lícito exigir da empresa vínculo com tais profissionais anteriormente à contratação, como condição para habilitação técnica das licitantes, por impor ônus desnecessário antes da contratação e caracterizar restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

24. A necessidade de comprovação do cumprimento das metas RoHS (*Restriction of Certain Hazardous Substances*), diretiva europeia que proíbe que certas substâncias perigosas sejam usadas em processos de fabricação de produtos (item 10.7.1.3 do edital), está prevista no art. 5º, IV, da IN MPOG/SLTI nº 1/2010, podendo ser exigida pelos órgãos e entidades da administração pública federal quando da aquisição de bens:

"Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

(...)

IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs)." (destaquei)

25. Apesar de a norma não prever expressamente tal exigência para a contratação de serviços, estou de acordo com a análise da unidade técnica de que não restou comprovada a pertinência e a

imprescindibilidade dessa exigência de qualificação técnica em relação ao objeto licitado, em consonância com o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993.

26. A exigência de que a empresa deve comprovar que adota medidas para evitar o desperdício de água tratada (item 10.7.1.4 do edital) está prevista no art. 6º, II, da IN MPOG/SLTI nº 1/2010. No entanto, essa prática de sustentabilidade deve ser exigida durante a execução dos serviços. Logo, não pode ser usada como condição para habilitação técnica da licitante:

"Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 46513003. SisDoc: idSisdoc_2871534v41-96_-_DESPACHO-2011-7-28[1].rtf - 2011 - MINS-WDO 8 28. Estando os autos em meu gabinete, foi juntada ao processo, em 12/8/2011, nova manifestação da representante (peça 7), informando que o objeto licitado teria sido adjudicado à empresa vencedora pelo montante de R$ 20.313.077,75, apesar de o valor estimado da contratação, conforme consta no edital do certame, ter sido estipulado em R$ 195.969,33. (...)

II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;" (grifei)

27. A exigência de que a empresa comprovasse a realização de programa interno de treinamento e programa de coleta seletiva do papel para reciclagem (subitem 10.7.1.2 do edital), pode ser feita com base no art. 6º, V, da IN MPOG/SLTI nº 1/2010. Contudo, tal como nas situações anteriormente analisadas, acompanho a conclusão da unidade técnica de que a exigência de comprovação do aludido treinamento, como condição de habilitação técnica, está em desacordo com a IN, que estipula a realização desse programa nos três primeiros meses de execução contratual:

"Art. 6º (...)

(...)

V – realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;" (destaques inseridos)

**III**

28. Estando os autos em meu gabinete, foi juntada ao processo, em 12/8/2011, nova manifestação da representante (peça 7), informando que o objeto licitado teria sido adjudicado à empresa vencedora pelo montante de R$ 20.313.077,75, apesar de o valor estimado da contratação, conforme consta no edital do certame, ter sido estipulado em R$ 195.969,33.

29. De fato, a ata de registro de preços decorrente do pregão foi assinada em 28/7/2011, em razão da adjudicação do objeto licitado à empresa Esdeva Indústria Gráfica S/A, pelo valor global de R$ 20.313.077,75 (peça 9). Essa divergência entre o montante estimado pelo órgão para a contratação, R$ 195.969,33 (peça 2, p. 16), e a importância pela qual o objeto foi adjudicado será examinada a seguir.

30. Em consulta à ata de realização do pregão eletrônico nº 19/2011, obtida no sítio do Comprasnet, verifica-se que sete empresas participaram da licitação, cuja sessão de abertura ocorreu em 6/7/2011, sagrando-se vencedora a empresa Esdeva, pelo melhor lance de R$ 140.157,60 (desconto de 28,5% em relação ao preço referencial), em razão da desclassificação das três primeiras colocadas (peça 10). Em 19/7/2011, após a adjudicação do objeto àquela empresa, o pregoeiro efetuou o cancelamento dessa adjudicação, para adequação do valor global a ser contratado ao item 13.1.2 do edital. Assim, mediante a fórmula "Valor Total do subitem (VTL) Quantidade x Valor Unitário", o valor global do objeto foi alterado para R$ 20.313.077,75 (peças 11 e 12).

31. Para melhor esclarecimento da questão, reproduzo o item 23 do edital, referente ao valor estimado da contratação (peça 2, p. 16):

"O valor total estimado da contratação é de R$ 195.969,33 (cento e noventa e cinco mil, novecentos e sessenta e nove reais e trinta e três centavos), correndo a despesa à conta dos recursos consignados ao contratante, no presente exercício."

32. Os itens 13.1.1 e 13.1.2 do edital, referentes à adjudicação do certame, preveem o seguinte (peça 2, p. 10):

"13.1.1. A adjudicação se dará a empresa que ofertar a quantidade de itens existentes e o menor lance, de acordo com o somatório da planilha de formação de preços;

13.1.2. Após a adjudicação, a mesma deverá ser cancelada para adequação do valor a ser contratado, preenchendo-se a proposta de preços e obtendo-se o valor estimado do contrato, a partir dessa planilha." (grifei)

33. A leitura dos itens 13.1.1 e 13.1.2 do edital evidencia a ocorrência de omissão de informações relevantes para a tomada de decisão dos proponentes. A falta de clareza na redação do instrumento convocatório pode, de fato, ter prejudicado a formulação das propostas de preços pelas licitantes.

34. O termo de referência do edital do certame compõe-se de 168 planilhas de formação de preços, referentes aos diversos itens licitados, como confecção de revistas e livros, conversão digital de documento e serviços de revisão de texto, tradução, digitação e desenvolvimento de conteúdos (peça 2, p. 59-154). Verifico que consta do anexo II do termo de referência (peça 2, p. 155-178) planilha composta de 168 itens, que demonstraria o valor final da proposta.

35. Além disso, era exigida das licitantes, conforme anexo ID e anexo IE do termo de referência, a demonstração de que os valores apresentados em suas planilhas estariam adequados "ao coeficiente de variação" e "aos pesos", baseados nos valores mínimos e máximos de mercado, previamente pesquisados (peça 2, p. 50-58).

36. Conforme expresso no item 13.2 do termo de referência, o coeficiente de variação servirá de índice mínimo e máximo das propostas ofertadas. Assim, segundo o edital, "se o coeficiente de variação ofertado pelo licitante estiver fora deste mínimo e máximo, demonstrará que o mesmo está ofertando valores individuais inexequíveis ou superfaturados somente para ganhar o certame" (peça 2, p. 36).

37. Esse procedimento, em primeira análise, parece infringir o disposto no art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993:

"Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

X – o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;"

38. Sobre esse aspecto, também em avaliação preliminar, não vislumbro relação de pertinência entre esses coeficientes (percentuais de cada serviço referidos à soma de todos os itens) e o objetivo de parametrizar preços inexeqüíveis e máximos.

39. Por meio de consulta ao sistema Comprasnet, obteve-se a planilha final apresentada pela empresa Esdeva, no valor total de R$ 20.313.077.74 (peça 13). Sem aprofundar o exame sobre todos os itens daquela planilha, observo, em avaliação preliminar, que alguns serviços foram cotados por valores aparentemente destoantes daqueles praticados no mercado.

40. O item 165 da planilha apresentada pela empresa Esdeva, "Conversão Físico/Digital de Documentos no formato A4 - P&B", é um exemplo. Para esse serviço, cuja quantidade estimada era de 2,5 milhões de unidades, a empresa registrou o preço unitário de R$ 1,5764, o que totaliza R$ 3.941.040,66 (peça 13, p. 30). A título de comparação, destaco que a empresa contratada por este Tribunal para prestação de serviços de digitalização de processos propôs o preço unitário de R$ 0,0676 por página digitalizada, para uma quantidade estimada de 500 mil unidades por mês (peça 14).

41. Impende registrar que a digitalização de documentos representa um dos itens de maior materialidade do contrato. A conversão digital nos formatos A4, A3, A2 e A0, em preto e branco (itens 165 a 168 – peça 13, p. 30-31), alcança o montante de R$ 8.340.085,34.

42. Outro exemplo é o serviço de revisão de texto, previsto no item 5 da planilha (peça 13, p. 1). Por meio de pesquisa de valores usualmente cobrados no serviço de revisão de texto, por lauda, observo aparente disparidade entre o preço orçado pela Esdeva e aqueles praticados no mercado (peças 15-17):

| Referência | R$ |
|---|---|
| Valor cotado pela empresa Esdeva no pregão eletrônico nº 19/2011 | 120,05 |
| Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Distrito Federal | 58,36 |
| Sindicato dos Jornalistas Profissionais do município do Rio de Janeiro | 31,00 |
| Sindicato dos Jornalistas Profissionais no estado de São Paulo | 12,00 |

43. Há, portanto, indícios de que os preços ofertados pela empresa Esdeva no âmbito do pregão eletrônico nº 19/2011 podem ser, ao menos nos exemplos aqui apontados, incompatíveis com os preços de mercado.

44. Saliente-se ainda que a complexidade do preenchimento das 168 planilhas estipuladas no certame foi relatada por uma das licitantes em mensagem trocada com o pregoeiro durante a realização do pregão, que, com o lance de R$ 109.000,00, acabou sendo desclassificada pelo não envio da proposta no prazo de duas horas. É o que se observa do conteúdo da ata de realização do pregão (peça 10, p. 5):

"Sr. Pregoeiro, devido a complexidade dos cálculos das planilhas e o elevado número que representam (168 planilhas), desvio padrão, peso e proposta (e os diversos elementos de cada um desses componentes), venho solicitar prorrogação pelo prazo de 72 (setenta e duas) horas para entrega da proposta de preços detalhada, conforme o edital item 8.1."

45. Desse modo, o prazo de duas horas para adequação do lance ofertado pela licitante às 168 planilhas previstas no edital parece desarrazoado, uma vez que a empresa teria, em princípio, menos de um minuto para ajustar cada uma das planilhas, compostas de diversos itens, não se vislumbrando razões proibitivas de fixação de prazo maior e suficiente para ajuste seguro de 168 itens de serviço.

46. Encerrada a fase de lances, a empresa Esdeva, que ofertara o quarto melhor preço, teve sua proposta adjudicada pelo pregoeiro, pelo valor de R$ 140.157,60. Após a adjudicação individual do objeto àquela empresa, o ato foi cancelado pela autoridade competente para adequação do valor global a ser contratado, no montante de R$ 20.313.077,75, oriundo do preenchimento da tabela constante no anexo II do termo de referência, onde constavam os quantitativos estimados para cada serviço (peça 2, p. 155-178).

47. Assim, mediante a fórmula "Valor Total do subitem (VTL) Quantidade X Valor Unitário", o valor global do objeto foi alterado para R$ 20.313.077,75 (peças 11 e 12).

48. A redação imprecisa do item 13.1.2 do edital, que previa o cancelamento da adjudicação para ajuste do valor final da licitação, induz a incerteza acerca da estimativa de R$ 195.969,33 para a contratação, conforme fixado no ato convocatório. Em razão disso, reforço a plausibilidade da percepção de que, caso tivesse ficado claro que a contratação poderia atingir montante dez vezes maior, mais empresas se apresentassem para o fornecimento dos serviços demandados pelo ICMBio.

49. No que tange ao critério de avaliação das propostas, a empresa vencedora seria aquela que, efetivamente, ofertasse menor somatório dos 168 preços unitários, conforme disposto no item 13.1 do termo de referência (peça 2, p. 35).

50. Quanto a esse ponto, observo que o menor somatório dos valores unitários não é critério que se associe ao menor preço final por si só. O menor preço resulta de composição de multiplicações de preços por quantidades. O ICMBio, ao utilizar esse critério, deve demonstrar como sua utilização permite à

Administração concluir que obterá o objeto licitado pelo melhor preço.

51. O Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão em sua forma eletrônica, estipula que o termo de referência elaborado pelo órgão deverá conter orçamento detalhado estimado em planilhas e estimativa de preço do objeto a ser contratado, em conformidade com o art. 9º, § 2º, daquele normativo, regra não observada neste edital.

52. Destaco, também, que a atenta avaliação dos serviços licitados evidencia, em primeiro juízo, a necessidade de parcelamento do objeto do certame. O parcelamento é a regra preceituada no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, devendo ser feito sempre que for técnica e economicamente viável. Essa prerrogativa possibilita a participação de empresas de menor porte que não estariam aptas a fornecer a totalidade dos serviços especificados.

53. No presente caso, vislumbro que o pregão objetiva o registro de preços para contratação de itens diversos, como desenvolvimento de conteúdo, revisão de texto, tradução, digitação e editoração eletrônica. Além disso, previa a contratação de vários serviços gráficos, como confecção de livros, revistas, folhetos e pastas, bem como a digitalização de documentos. Assim, a contratação dessa gama de serviços heterogêneos, em único lote, deve estar fundamentada nos autos, para cumprimento do art. 23, § 1º, do referido normativo.

54. Diante do exposto, e considerando que, em contato realizado pela minha assessoria com o ICMBio foi informado que o contrato com a empresa Esdeva ainda não teria sido assinado, conheço da presente representação e determino a suspensão da execução do contrato decorrente do pregão eletrônico nº 19/2011, promovido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e de seus atos decorrentes, e determino também, cautelarmente, que o ICMBio se abstenha de autorizar adesões à ata de registro de preços, com a oitiva da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do órgão para que, no prazo de 15 (quinze) dias:

a) manifeste-se sobre o fato de não ter sido informado no aviso de licitação publicado no Diário Oficial da União que o pregão destinava-se à formação de ata de registro de preços, bem como sobre a razão de ter sido informado que o montante estimado da contratação era de R$ 195.969,33, quando, efetivamente, podia ser estimado em mais de R$ 20 milhões, e demonstre que tais fatos não representam afronta ao princípio da publicidade e possível prejuízo à competitividade do certame e à seleção da proposta mais vantajosa para a administração;

b) encaminhe as peças do processo administrativo que fundamentaram a decisão de não parcelar o objeto do certame, em cumprimento ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

c) encaminhe o orçamento estimativo e os memoriais de cálculo que embasaram a composição do preço estimado da licitação, nos termos do art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005, demonstrando que os preços estimados pelo ICMBio e ofertados pela Esdeva são compatíveis com os praticados no mercado;

d) justifique sua decisão de exigir no edital a demonstração de que os valores apresentados pelas licitantes em suas planilhas deveriam ajustar-se a coeficientes de variação e a pesos, estipulados nos anexos ID e IE do termo de referência, e demonstre que tal exigência não afronta o art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993;

e) justifique a escolha da adoção de menor somatório de preços unitários de uma lista de serviços como critério que representa a contratação do objeto pelo menor preço, uma vez que não considera as estimativas de quantidades apresentada pela própria Administração;

f) justifique a pertinência e a imprescindibilidade, em relação ao objeto licitado, das exigências de habilitação técnica descritas nos subitens 10.7.1.1, 10.7.1.3 e 10.7.1.9 do edital, e demonstre que tais exigências não afrontam o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e que são compatíveis como o disposto nos artigos 27 e 30 da mesma lei;

g) justifique a necessidade da exigência prevista no subitem 10.7.1.2 do edital, para fins de habilitação dos proponentes, e demonstre que tal exigência não está em desacordo como o estabelecido no art. 6º, V, da IN MPOG/SLTI nº 1/2010;

h) apresente as razões que justificam os requisitos descritos nos subitens 10.7.1.4 e 10.7.1.10, considerando-se a necessidade de critérios objetivos para verificação de seu atendimento, e demonstre que tais exigências não afrontam o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e que o pregoeiro dispunha de

parâmetros claros para verificar sua comprovação;

i) apresente os fundamentos técnicos e legais que motivaram a inclusão do subitem 10.7.1.5 no edital, no sentido de que a empresa tenha licença de operação válida, emitida por órgão competente, e demonstre que a atividade de serviços de natureza gráfica se enquadraria entre aquelas que necessitam de licenciamento ambiental e que tal exigência não afronta o arts. 3º, § 1º, I, e 27 da Lei nº 8.666/1993;

j) justifique os erros/inconsistências contidos nos subitens 7.1.1 e 8.1 do edital, uma vez que não existe o subitem 2.3 referido no subitem 7.1.1 e que não fica claro, no subitem 8.1, qual seria o prazo para apresentação da proposta, se duas ou 24 horas, e demonstre que isso não comprometeu a competitividade do certame;

k) justifique a razão de se ter fixado o prazo de duas horas para o encaminhamento das propostas, considerado por alguns licitantes como exíguo dado o elevado número de planilhas que deveriam ser preenchidas, e explique por que não poderia ser concedido prazo maior, demonstrando que tal prazo não redundou em contratação desvantajosa para a administração, uma vez que empresas melhor colocadas foram desclassificadas por não conseguirem ajustar a planilha no prazo de duas horas.

55. Determino também a oitiva da empresa Esdeva Indústria Gráfica S/A, vencedora do pregão eletrônico nº 19/2011, para que se pronuncie, no prazo de 15 (quinze) dias, se assim desejar, acerca dos fatos apontados na representação e neste despacho.

Restituam-se os autos à 8ª Secex para as providências pertinentes.

Brasília, 31 de agosto de 2011.

**WEDER DE OLIVEIRA**
Relator

ANEXO III DA ATA Nº 36, DE 31 DE AGOSTO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 2324 a 2371, aprovados pelo Plenário (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 019.000/2011-1.
Natureza: Agravo (em processo de Representação).
Órgão: Departamento de Logística da Secretaria de Saúde – Secretaria Executiva/Ministério da Saúde.
Agravante: Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda.
Advogadas constituídas nos autos: Alecia Paolucci Nogueira Bicalho – OAB/MG nº 60.929; Mary Ane Anunciação – OAB/MG nº 102.655; Andréia Barroso Gonçalves - OAB/MG nº 103.200.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTO. POSSÍVEL SOBREPREÇO. INDÍCIOS DE FRUSTRAÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES PRESTADOS PELO ÓRGÃO CONTRATANTE. INDEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR. CONHECIMENTO PRÉVIO DA REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS À APROVAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. INDEFERIMENTO. AGRAVO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO DO AGRAVO. CIÊNCIA. RETORNO DOS AUTOS AO GABINETE DO RELATOR PARA EXAME DO PEDIDO DA REPRESENTANTE DE INGRESSO NOS AUTOS COMO TERCEIRO INTERESSADO.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo interposto pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda. (Sandoz) contra Despacho que conheceu de Representação formulada pela agravante e rejeitou pedido de medida cautelar para suspensão do Pregão Presencial nº 38/2011, promovido pelo Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com o objetivo de formação de registro de preços para aquisição de medicamentos donepezila 5 mg e donepezila 10 mg.

Inicialmente, a empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda. protestou por que fosse mantida a sua intervenção nos autos como terceiro interessado a fim de coadjuvar este Tribunal no fornecimento de informações que possam levar à melhor elucidação das irregularidades impugnadas.

Quanto ao mérito, após tecer um breve escorço dos fatos representados que culminaram na decisão vergastada, a agravante deduziu as seguintes as razões:

- tanto a unidade instrutiva como a autoridade que exarou o despacho ora fustigado reconheceram a plausibilidade do direito invocado pela representante quanto à existência de indícios de conluio entre licitantes. Entretanto, foi indeferido o pedido de liminar ao argumento de *periculum in mora* reverso decorrente de potencial desabastecimento do Sistema Único de Saúde com o não fornecimento do referido produto;

- não se pode concluir que haverá o risco de falta de suprimento do aludido fármaco ao Sistema Único de Saúde, pois a aquisição do mesmo produto pelas Secretarias de Saúde dos Estados de São Paulo e Bahia também se destinam a abastecer o SUS;

- ao contrário do que alega a instrução, a existência de possibilidade de prevenir eventual materialização de dano ao Erário, por si só, justifica o requisito do perigo da demora;

- mesmo sendo posteriores ao procedimento licitatório impugnado, os baixos preços praticados nos pregões eletrônicos realizados pelos Estados da Bahia e de São Paulo, cujos objetos também compreenderam o fornecimento de medicamentos donepezila de 5 mg e de 10 mg, evidenciam a patente economia a ser auferida pela União caso houvesse um certame competitivo com efetiva disputa de lances, sobretudo em pregão presencial onde a participação do pregoeiro nas negociações é muito mais incisiva;

- com assento na jurisprudência deste Tribunal, é fundado do receio de lesão irreparável ao erário decorrente da iminência de aquisição de grande volume de medicamentos a preços superiores aos de mercado;

- não foi alcançado o objetivo perseguido pela Portaria do Ministério da Saúde nº GM/MS 2981/2009, no sentido de obter maior economia com a aquisição centralizada de medicamentos estratégicos para o Sistema Único de Saúde, pois os valores ofertados no Pregão Presencial nº 38/2011 estão acima daqueles praticados no mercado;

- a assertiva de eventual revogação do Pregão Presencial nº 38/2011 ser prejudicial aos pacientes do SUS não se revela procedente, pois, nessa hipótese, o Ministério da Saúde poderá realizar contratação emergencial cujos preços sejam balizados pelos valores de mercado;

- o referencial de preços adotado pelo órgão contratante para aferir a adequação das propostas comerciais do Pregão Presencial nº 38/2001 – Câmara de Regulação de Mercado de Medicamentos – CMED/ANVISA – está dissociado dos valores efetivamente praticados no ramo de fornecimento desses produtos, pois considera o preço de fábrica e não a menor oferta em ambiente competitivo e concorrencial;

- os valores referenciais adotados pelo Ministério da Saúde como critério de julgamento das ofertas do pregão ora questionado foram levantados antes da entrada de outras empresas no mesmo ramo negocial, como a ora representante Sandoz, e não se amoldam aos preços de mercados, conforme demonstrado nas aquisições promovidas pelas Secretarias de Saúde do Estado de São Paulo e da Bahia;

- a afirmação de os pregões eletrônicos mencionados pelo representante terem sido realizados em data posterior ao procedimento licitatório impugnado não justifica a diferença a maior dos valores ofertados no Pregão Presencial nº 038/2011;

- não se demonstra plausível o fato de o Ministério da Saúde deixar de realizar pregão eletrônico quanto essa modalidade foi empregada, sem qualquer óbice, pelas Secretarias de Saúde de São Paulo e da Bahia;

- ao contrário do que sustenta o órgão contratante, a existência de produto em estoque, a expectativa de crescimento do número de pacientes, a capacidade produtiva do fabricante, o prazo de validade remanescente do lote de medicamentos já produzidos, dentre outros aspectos, não são argumentos aptos a justificar tamanha oscilação de preços, pois os licitantes que acorreram ao Pregão Presencial nº 38/2011 declararam estar cientes das condições do edital. Dentre essas condições, consta a exigência de o promitente fornecedor ofertar produto com validade mínima remanescente de 75 % e 60 % para os medicamentos com prazo inicial de 24 e 36 meses, respectivamente;

- a necessidade da entrega dos produtos em diversas localidades da federação não sustenta a discrepância a maior do preço dos medicamentos ofertados no Pregão Presencial nº 38/2011, pois, na Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo, o licitante vencedor deverá remeter o produto em 93 unidades de saúde diferentes, independentemente da quantidade de itens solicitados no emprego;

- a assertiva de que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa veda o emprego da modalidade licitatória pregão eletrônico para aquisição de medicamentos não é juridicamente aceitável, pois não há base legal para essa proibição. No pregão eletrônico, o único sigilo exigido é na identificação das razões sociais dos concorrentes. Todavia, no pregão presencial, os membros da comissão julgadora podem identificar os participantes e divulgar as demais informações após o término do procedimento licitatório;

- a aquisição de elevada quantidade de medicamentos estratégicos não está condicionada exclusivamente à realização pregão presencial, como demonstram exemplo em contrário do certame promovido pela Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo, efetuado na sua modalidade eletrônica.

Ao final, a agravante requer a reforma da decisão que negou o pedido de medida cautelar para suspensão do Pregão nº 38/2011 do Ministério da Saúde, haja vista comprovação da presença dos requisitos essenciais da plausibilidade do direito e do fundado receio de dano irreparável aos cofres públicos federais, decorrente de possível conluio de licitantes.

## VOTO

Com espeque nos arts. 289, **caput** e § 1º, e 28, inciso XII, do Regimento Interno do TCU, conheço do agravo interposto pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda. (Sandoz) contra Decisão que proferi no âmbito deste processo com fundamento no art. 28, inciso XVI, do Regimento Interno desta Corte, em razão do afastamento legal do Ministro Walton Alencar Rodrigues e da ausência de substituto.

Por meio da Decisão agravada, indeferi pedido de medida cautelar de suspensão do procedimento licitatório Pregão Presencial nº 38/2011, promovido pelo Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde. O objeto da licitação é a formação de Registro de Preços para fornecimento de medicamentos donepezila de 5 mg e de 10 mg ao Sistema Único de Saúde - SUS.

A representação foi motivada por indícios de conluio entre licitantes a fim de frustrar o caráter competitivo do certame, bem como de possível sobrepreço no fornecimento dos referidos medicamentos, ao serem comparados com recentes aquisições dos mesmos produtos, realizadas pelas Secretarias de Estado de Saúde da Bahia e de São Paulo.

Em sede preliminar, a agravante requer o reconhecimento de seu ingresso nos autos como terceiro interessado a fim de auxiliar esta Corte de Contas na apuração das irregularidades apontadas em relação ao Pregão Presencial nº 38/2011, bem como apresentar provas e documentos que entender necessários.

Nesta oportunidade, deixo de analisar o pedido de ingresso nos autos como terceiro interessado bem como de apresentar provas e documentos, pois cabe ao Relator o exame dessas questões, nos termos do art. 146, **caput** e § 3º, do Regimento Interno do TCU.

Quanto ao mérito, o efeito devolutivo ínsito ao agravo restitui ao Colegiado, apenas, o exame da seguinte controvérsia: a concorrência ou não de pressupostos ao deferimento de medida cautelar, pretendida pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda., com vistas a suspender o Pregão Presencial nº 38/2011, conduzido pelo Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde. Portanto, qualquer questionamento que envolva dilações probatórias tendentes ao exame meritório ou definitivo da representação não preenche, sequer, os requisitos de admissibilidade para a espécie recursal.

Nesse passo, a decisão agravada não merece reparos, pois analisou as questões incidentes nos limites de cognição sumária e não-exauriente, assim como entendeu não ter havido convergência simultânea dos requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*. Por esse motivo, foi rejeitado o pedido de medida liminar.

Para melhor ciência dos fatos que ensejaram a interposição do presente agravo, reproduzo excerto da Decisão agravada, **verbis**:

"*Cuida-se de Representação com pedido de medida liminar, formulado pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda. (SANDOZ), EM 05/07/2011, contra possíveis ilegalidades no Pregão Presencial nº 38/2011, promovido pelo Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (DLOG/SE/MS), com o objetivo de registrar preços para futura aquisição de medicamentos donepezila 5 mg e donepezila 10 mg.*

*Em resumo, a representante aduz a existência de fortes indícios de combinação de preços entre as empresa Wyeth Indústria Farmacêutica Ltda. (WYETH), Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. (HOSPFAR) e Expressa Distribuidora de Medicamentos Ltda. (EXPRESSA), de molde a frustrar o caráter competitivo do certame e a obtenção da proposta mais economicamente vantajosa para a Administração Pública Federal.*

*Como fundamento das suas alegações, a SANDOZ traz à colação as seguintes evidências:*

*- o preço ofertado pela empresa terceira colocada, em ambos os itens de fornecimento, é exatamente 10 % superior ao valor proposto pela primeira colocada;*

*- as quatro primeiras licitantes classificadas ofereceram medicamento do mesmo laboratório (Eranz, fabricado pela Pfizer). A última concorrente ofereceu preço próximo ao limite de 10%;*

*- as empresas classificadas em segundo e terceiro lugares (HOSPFAR e EXPRESSA) foram as únicas entre todas as licitantes a apresentarem preços com quatro casas decimais, além do que suas propostas ostentam a mesma lógica de gradação, com a diferença de aproximadamente um centavo entre segunda e terceira colocada;*

*- classificadas apenas as empresas WYETH, HOSPFAR e EXPRESSA para a fase de lances, as duas últimas empresas estranhamente desistiram, não apresentando lances, terminando, assim, por frustrar a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa por parte do Ministério da Saúde;*

*- os indícios de ajuste foram objeto de recurso administrativo perante o órgão processante, o qual o considerou improcedente;*

*- a ausência de concorrência no Pregão Presencial nº 38/2011 resultou na aquisição dos medicamentos em condições antieconômicas, porquanto a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SES-BA), por meio do Pregão Presencial n° 055/2011, comprou a donepezila 10 mg pelo preço de R$ 0,49, aproximadamente R$ 0,36 mais barato que o valor que será pago pelo Ministério da Saúde (R$ 0,86). Considerando a quantidade a ser adquirida, tal sobrepreço representa a perda de R$ 2.377.998,97 (dois milhões, trezentos e setenta e sete mil e novecentos e noventa e oito reais e noventa e sete centavos), sem considerar ainda os efeitos da economia de escala, pois a SES-BA irá adquirir 180.000 comprimidos do medicamento, enquanto o Ministério da Saúde pretende comprar 6.589.080 unidades (peça 1, p. 178/185);*

*- o fato de a empresa Ranbaxy Farmacêutica Ltda ,em licitação promovida pelo Governo do Estado de São Paulo, após a realização do pregão ora impugnado, haver fornecido o mesmo medicamento ao valor unitário de R$ 0,13.*

*A representante requer, por fim, a apuração e adoção das providências legais cabíveis, em especial, a imediata suspensão do Pregão Presencial nº 38/2011 na fase em que se encontrar, inclusive da assinatura do contrato ou da execução contratual, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno desta Corte.*

*No mérito, a demandante protesta por que seja fixado prazo para a Administração Pública anular o procedimento licitatório, nos termos do art. 49 da Lei nº 8.666/1993.*

***II***

*Ao analisar a Representação, a 4ª Secretaria de Controle Externo entendeu presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.*

*Quanto aos requisitos para deferimento de medida cautelar, a Unidade Técnica exarou o seguinte parecer:*

*"(...)*

*4.1. Não obstante a aparência de legalidade que permeia os atos do pregão presencial 38/2011, a análise dos fatos narrados na presente representação sob a ótica dos princípios e objetivos essenciais das licitações revela um pregão que frustrou a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, a ampla competitividade e a economicidade. Em termos práticos, não houve concorrência, não houve fase de lances e não houve redução do preço final por negociação. Tais fatos são mais que suficientes para justificar uma revogação por razões de interesse público, e o art. 18 do Decreto 3.555/2000 autoriza o próprio MS a fazê-lo.*

*4.2. Isso não afasta, contudo, a necessidade de analisar outros procedimentos que poderiam ter evitado que o pregão se concretizasse com tais vícios. O Decreto 3.555/2000 indica que a proposta de menor preço deve ser comparada com o valor estimado para a contratação. Assim, é necessário verificar se os procedimentos empregados pelo MS para estimar os preços da donepezila obedeceram ao disposto no art. 3º do Decreto 3.931/2001, que preconiza a realização de ampla pesquisa de preços, considerando que os preços foram estimados em patamar muito superior às propostas obtidas e que o preço final da donepezila 10 mg, conforme observado no pregão efetuado pela SES-BA, pode chegar a patamares bastante inferiores ao considerado aceitável pelo MS. Além disso, é necessário também compreender as razões pelas quais o MS não adotou a forma eletrônica do pregão, conforme preconizado pelo art. 4º, §1º, do Decreto 5.450/2005.*

*4.3. Finalmente, não se ignora que a aquisição da donepezila 10 mg pelo preço de R$ 0,86 (ou R$ 0,8599, valor obtido após "exaustiva" negociação) pode ser lesiva ao erário, considerando que a SES-BA obteve o preço de R$ 0,49 para adquirir quantidade muito inferior. Quanto à donepezila 5 mg, embora não tenha sido encontrada uma referência de preço semelhante à obtida pela SES-BA, é razoável assumir, tendo por embasamento as ofertas de todas as licitantes do pregão presencial 38/2011, que o seu preço deva ser inferior ao preço da donepezila 10 mg, razão pela qual se pode concluir que a aquisição da donepezila 5 mg pelo preço de R$ 0,85 também pode ser lesiva ao erário.*

*4.4. Entende-se que a certeza quanto aos danos ao erário depende da confirmação das contratações da SES-BA com embasamento no pregão presencial 55/2011 e da obtenção de outras referências de preço, em especial outros contratos para aquisição desses medicamentos efetuados por órgãos da Administração Pública.*

***5. CONCLUSÃO***

*5.1. Entende-se que há ensejo à adoção de medida cautelar de suspensão do pregão presencial 38/2011 e atos subsequentes. Contudo, não restou configurado nos elementos apresentados a presença*

*simultânea dos elementos fundamentais para adoção de medida cautelar: fumaça do bom direito e o perigo da demora. Vislumbra-se a presença do primeiro, na medida em que há diversos indícios de irregularidades presentes no pregão em análise. No entanto, não há elementos suficientes para caracterizar o perigo da demora, já que não foram apresentadas informações a respeito de contratações ou de sua iminência. Assim, entende-se que o MS deve ser ouvido previamente, nos termos do art. 276, §2º, para que se pronuncie quanto ao teor da representação e da análise efetuada na presente instrução, obtendo-se os elementos necessários à justa análise e proposição do desfecho para a representação.*

***6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*6.1. Por todo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:*

*6.1.1. Com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 c/c art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação.*

*6.1.2. Com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, pronunciamento quanto ao teor da presente representação, manifestando-se quanto aos itens 3.1 a 3.7 e 5.1 a 5.4 da presente instrução e informando ainda quanto a eventuais contratações efetuadas com embasamento no presente pregão.*

*6.1.3. Comunicar à parte representante, na pessoa de seus advogados regularmente constituídos, da decisão tomada."*

***III***

*Preenchidos os requisitos de admissibilidade inscritos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, conheço da Representação formulada pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda.*

*Em análise preambular e não-exauriente, verifico não haver a concorrência simultânea dos pressupostos do periculum in mora e do fumus boni iuris, os quais seriam aptos ao deferimento de medida cautelar.*

*Conquanto a apresentação de elementos que indiciem possível frustração do caráter competitivo e da seleção da proposta mais economicamente vantajosa para a Administração Pública Federal, em desacordo com princípios básicos da licitação previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, deve ser perquirido se efetivamente foram adotadas precauções necessárias pela Diretoria de Logística em Saúde do Ministério da Saúde para a realização de tão amplo procedimento licitatório para formação de registro de preços de fornecimento de medicamento donezepila. Também hão de ser verificadas as condições em que foram precificados os valores do insumo farmacológico, as razões para escolha da modalidade do certame, ao invés do pregão eletrônico, e eventuais indícios de conluio entre licitantes.*

*A eventual paralisação do processo de contratação oriunda do Pregão Presencial nº 38/2011, nesta fase, configura periculum in mora reverso porquanto a sustação de fornecimento de insumo estratégico como donepezila, essencial para o tratamento de mal de Alzheimer, poderia comprometer o fornecimento de medicamento ser distribuído pelo Sistema Único de Saúde e prejudicar milhares de pacientes.*

*Nada impede, porém, que a confirmação de eventuais irregularidades mencionadas na representação enseje a adoção, por parte deste Tribunal, de medidas de responsabilização dos agentes públicos e terceiros, bem como de reparação dos danos.*

*Sensível à questão, a assessoria do Relator entrou em contato telefônico com a Diretoria de Logística de Saúde a quem solicitou urgência na apresentação de esclarecimentos necessários acerca do objeto da representação, cujo teor foi encaminhado por correio eletrônico àquele órgão ministerial.*

*Mediante Ofício nº 300/2011 – DLOG/SE/MS, de 15/07/2011, a Diretoria de Logística de Saúde prestou as informações requeridas, acompanhadas de extensa documentação anexa. Em síntese, a gestora aduz os seguintes esclarecimentos:*

*- o processo licitatório para a aquisição do medicamento é realizado de forma centralizada pelo Ministério da Saúde, com base na Portaria GM/MS nº 2.981/2009, a fim de obter os melhores preços e possibilitar maior segurança no tocante ao recebimento regular dos medicamentos para o atendimento dos programas de saúde pública;*

*- a limitação da participação das demais empresas que apresentaram propostas acima de 10% sobre o menor preço se deu nos termos da imposição legal prevista no art. 11, inciso VI do Decreto nº 3.555/2000, não havendo que se falar em favorecimento ou aquiescência a suposto conluio ou a qualquer outra forma de fraude à licitação;*

*- a revogação, por razões de conveniência e oportunidade da Administração, tal qual aventado pela Unidade Técnica, não é garantia de obtenção de melhor preço no futuro, devendo-se ter em consideração o fato de a aquisição do medicamento ser essencial para o tratamento dos portadores do Mal de Alzheimer, exatamente por ser doença degenerativa grave, e a lacuna de tratamento no Sistema Único de Saúde significaria lançar os portadores dessa patologia à própria sorte;*

*- o Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, área técnica responsável pela demanda, realizou ampla pesquisa de preços, com base em compras efetuadas por instituições públicas e privadas, bem como os preços fábrica praticados pelos laboratórios privados e preço internacional, para embasar a aquisição dos medicamentos Donepezila 5 mg e 10 mg na apresentação comprimido (fls. 23-39);*

*- a Coordenação Geral de Análise de Contratações de Insumos Estratégicos para Saúde – CGIES, ao instruir o processo licitatório, complementou a pesquisa dos preços já realizada, resultando em levantamento dos preços fábrica e máximos ao consumidor - CMED, além de levar com consideração as propostas de preços apresentadas pelos participantes do Pregão Presencial nº 122/2010 deste MS, revogado anteriormente por questões técnicas (fls. 44-51);*

*- em atenção aos princípios que regem a atuação administrativa, em especial ao da economicidade, houve a efetiva consulta a diversos órgãos públicos e privados, obtendo como referência os valores de R$ 2,51 e R$ 2,55 para Donepezila 5 mg e Donepezila 10 mg, respectivamente. Ressalte-se que os valores de referência estabelecidos foram cerca de 50% menor que os valores aprovados pela CMED;*

*- a Diretoria de Logística em Saúde não conhecia o valor praticado pela empresa BH FARMA COMERCIO LTDA no pregão realizado pela Secretaria de Saúde da Bahia (valor unitário de R$ 0,50) e pela RANBAXY FARMACEUTICA LTDA em licitação do Governo do Estado de São Paulo (valor unitário de R$ 0,13), sobretudo pelo fato de tais certames serem posteriores à realização do processo ora atacado, isto é, ocorridos em 16/06/2011 (Bahia: Pregão Presencial nº 55/2011) e 01/07/2011 (São Paulo: Pregão Eletrônico nº 67/2011). Ademais, o Comprasnet não foi utilizado para sua realização, vindo este Ministério ter ciência deste fato com a própria representação feita pela Sandoz junto ao TCU;*

*- a configuração de eventual dano ao erário, em se tratando de medicamentos, não pode advir de análises pontuais. É necessário compreender o contexto em que se inserem as práticas comerciais. Para ser comercializado no mercado privado, o medicamento além de possuir registro em categoria terapêutica própria perante a ANVISA, precisa ainda ter preço aprovado na Câmara de Regulação de Medicamento/CMED/ANVISA. A CMED determina o preço máximo a ser praticado no mercado, sendo considerado superfaturamento o preço contratado acima da tabela publicada por aquela Agência.*

*Especificamente, este Ministério adquiriu os medicamentos Donepezila 5 mg e 10 mg por um preço menor que o estipulado pela citada Câmara reguladora;*

*- a experiência do Ministério da Saúde tem mostrado que diversos fatores podem influenciar na obtenção dos menores preços, mas não somente o volume contratado, isto é: nem sempre o maior volume de compras significa o menor preço. Outras circunstâncias ou condições mercadológicas também determinam o sucesso de uma negociação e, como exemplo, podemos citar: a existência de produto em estoque, a validade remanescente do lote já produzido, a expectativa de crescimento do número de pacientes que passam a utilizar o medicamento e dele se tornam usuários contínuos, a capacidade produtiva do fabricante, o lead time de produção, eventual aparecimento de droga genérica ou similar, a eminência de término de patente etc;*

*- embora os preços registrados no Estado da Bahia e em São Paulo sejam inferiores ao do Ministério da Saúde, não se pode afirmar em que circunstâncias se deu a referida aquisição. Há diferenças fundamentais, como a entrega dos insumos adquiridos na licitação da Bahia e em São Paulo dar-se, apenas, na respectiva esfera estadual, ao passo que a aquisição centralizada realizada pelo Ministério da Saúde destina-se a diversos locais de entrega e almoxarifados distribuídos em 16 estados brasileiros;*

*- outros aspectos técnicos ainda diferenciam as aquisições entre os entes federais, tais como a embalagem que, no caso, o Ministério da Saúde exige sua conformidade com o Manual de Identidade Visual (Portaria SE/MS nº 288/2002), contendo identificação específica, logomarca do MS, dentre outras exigências, ao passo que nos Estados citados, exige-se apenas a tarja de venda proibida;*

*- a adoção da modalidade Pregão Eletrônico mostra-se incompatível com exigência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA quanto ao credenciamento do fornecedor de medicamento, cuja identidade não pode ser mantida em sigilo durante a fase de análise da documentação técnica;*

*- as vantagens reconhecidas pela doutrina e pela jurisprudência com a utilização do Pregão Eletrônico não se aplicam para aquisições de grandes quantitativos de medicamentos estratégicos, sendo mais adequada a escolha da forma Presencial;*

*- o Pregão Presencial não inibe a competitividade dos certames e, em regra, a participação de fabricantes resulta em preços mais vantajosos para Administração, se comparados aos preços ofertados pelas distribuidoras.*

***IV***

*Em face do exposto, DECIDO:*

*a) com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 c/c art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, conhecer da Representação formulada pela Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda;*

*b) indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda.;*

*c) restituir o processo à 4ª Secretaria de Controle Externo para que analise os esclarecimentos prestados pela Diretoria de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, mediante Ofício nº 300/2011 – DLOG/SE/MS, de 15/07/2011, fazendo os autos conclusos a este Relator.*

*d) dar ciência deste Despacho ao representante."*

Ao compulsar as razões de agravo deduzidas pela empresa Sandoz, depreendo não haver, ainda, elementos aptos e suficientes a um juízo de retratação ou a eventual deferimento da pretendida medida liminar. Por mais que sejam veementes os indícios de discrepância entre valores praticados no âmbito do Pregão Presencial nº 38/2011, frente às recentes aquisições dos mesmos medicamentos realizadas pelas Secretarias de Estado de Saúde de São Paulo e da Bahia, ainda remanescem obscuras as exatas circunstâncias e condições técnicas e mercadológicas em que se deram a formação de preços naquelas unidades federativas a ponto de considerar injustificada a patente diferença de valores, e afirmar, ainda, a similaridade dessas condicionantes com aqueles verificados no pregão impugnado.

Por mais que a agravante patenteie o argumento de o edital em testilha exigir do promitente fornecedor que os produtos farmacológicos tenham validade mínima remanescente de 75 % e 60 % para os medicamentos com prazo inicial de 24 e 36 meses, respectivamente, o que colocaria por terra informação inicial prestada pelo Departamento de Logística em Saúde de os valores baixos praticados em outros entes da federação decorrerem de provável proximidade do vencimento desses medicamentos, mesmo assim, a elucidação desse ponto depende de dilações probatórias incabíveis em sede de pedido liminar.

Há de se verificar no exame meritório da questão outros fatores que determinaram os preços de fornecimento de medicamentos donepezila além das condições sanitárias aventadas, tais como a disponibilidade do produto em estoque, o seu tempo de produção e de disponibilidade para entrega, os custos envolvidos na sua identificação, as despesas de logística de distribuição em todo o território nacional, a correta utilização dos parâmetros normativos para efetivo balizamento dos preços, como a Câmara de Regulação de Mercado de Medicamentos – CMED/ANVISA, a eventual frustração de efetiva concorrência entre licitantes, oriunda de fraude ou conluio, dentre outros elementos.

Por mais que a aquisição dos medicamentos donepezila pelo Estado de São Paulo seja destinada a uma ampla gama de unidades de saúde vinculados ao SUS, no âmbito daquela unidade federativa, e independa da quantidade de itens constantes em cada pedido de fornecimento, mesmo assim, é razoável presumir a existência de um maior custo de distribuição para todo o território brasileiro que o verificado na área de cobertura estadual. De mais a mais, não se pode afirmar com base na prova pré-constituída na inicial ser ínfimo o impacto dessa despesa indireta de logística no preço dos produtos a serem adquiridos de forma centralizada pelo Ministério da Saúde, para, em seguida, serem distribuídos em todas as unidades de saúde do território brasileiro, no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Sobre ser indevida a realização procedimento licitatório na modalidade pregão presencial para seleção da proposta mais economicamente vantajosa para a Administração Pública, quando o gestor não estaria impedido de realizar o pregão em sua forma eletrônica, considero inadequado o exame desse ponto nos estritos lindes dessa liminar por não caracterizar indício de lesão irreparável ao erário.

Também é incabível, nesta etapa, questionar o modelo de aquisição centralizada do medicamento em epígrafe, segundo ato normativo do Ministério da Saúde. A avaliação do acerto da adequação dessa norma, além de incursionar no âmbito discricionário do gestor, dependeria de uma análise aprofundada da insuficiência técnica dessa metodologia, cujo exame é apropriado em processo específico de auditoria operacional. Quando muito, eventual confirmação de incongruência metodológica implicará recomendação por parte desta Corte.

Quanto à alegada inexistência de risco de desabastecimento do produto farmacêutico junto ao SUS em razão de eventual suspensão do certame licitatório questionado, não se demonstrou na via requerida em que medida uma contratação emergencial iria prevenir eventual solução de continuidade em seu fornecimento, seja por não haver informações seguras da pronta disponibilidade desses medicamentos, com base em demanda histórica, seja pela falta de dados sobre o tempo de fabricação e de distribuição. Muito menos a aquisição desses produtos no mercado como de São Paulo é garantia de abastecimento às demais unidades do Sistema Único de Saúde no restante do país.

Conquanto não esteja descartada a confirmação de graves irregularidades apontadas pelo representante, as dúvidas não espancadas pelo agravante levam-me a manter incólume a decisão vergastada, pois milita em favor do interesse público primário a manutenção do regular abastecimento de insumo estratégico para Sistema Único de Saúde para atendimento de pacientes portadores de grave doença, no caso, o mal de Alzheimer.

Nada obsta, todavia, a adoção de medidas cabíveis por parte deste Tribunal caso venham a ser comprovadas as irregularidades noticiadas, que poderá resultar, após o devido processo legal e na ausência de elisão dos fatos considerados ilícitos, na punição dos agentes públicos e terceiros, porventura, envolvidos, assim como no ressarcimento de dano causado aos cofres públicos da União.

Feitas essas considerações, adiro *in totum* aos fundamentos da Decisão vergastada, pelo que rejeito o Agravo interposto pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2324/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.000/2011-1.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Agravo (em processo de Representação).
3. Interessados/Responsáveis
3.1. Responsável: Departamento de Logística da Secretaria de Saúde – Secretaria Executiva/Ministério da Saúde.
3.2. Agravante: Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda.
4. Órgão: Departamento de Logística da Secretaria de Saúde – Secretaria Executiva/Ministério da Saúde.
5. Relator do Agravo: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4).
8. Advogada(s) constituída(s) nos autos: Alecia Paolucci Nogueira Bicalho – OAB/MG nº 60.929; Mary Ane Anunciação – OAB/MG nº 102.655; Andréia Barroso Gonçalves - OAB/MG nº 103.200.
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos este Agravo interposto pela empresa Sandoz do Brasil Indústria Farmacêutica Ltda. contra Despacho que conheceu de Representação formulada pela agravante e rejeitou pedido de medida cautelar para suspensão do Pregão Presencial nº 38/2011, promovido pelo Departamento de Logística em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (DLOG/SE/MS), com o objetivo de formação de registro de preços para aquisição de medicamentos donepezila 5 mg e donepezila 10 mg.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Presidente do Tribunal, em:
9.1. conhecer do Agravo, com fundamento no art. 289, § 1º, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-lo;
9.2. dar ciência da deliberação ao agravante e ao Departamento de Logística da Secretaria de Saúde do Ministério da Saúde;
9.3. restituir os autos ao Gabinete do Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, para exame do pedido da representante para ingressar nos autos como terceiro interessado.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2324-36/11-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator do agravo), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

**TC 022.291/2009-6**
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Maranhão – Sinfra/MA (extinta).
Responsáveis: Construtora Poty Ltda., CPF 06.524.540/0001-50; José Max Pereira Barros, CPF 125.620.503-63; João Cândido Dominici, CPF 012.259.363-49; Ricardo Laender Perez, CPF 055.154.671-91.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO N. 93/1996 – DNER. DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO NA RODOVIA BR-135/MA. SOBREPREÇO. PREJUÍZO À DEFESA. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. TRANCAMENTO. ARQUIVAMENTO.

Prejudicada a defesa quanto aos indícios de sobrepreço, em face do longo período transcorrido entre a prática do ato administrativo e a citação, consideram-se as contas iliquidáveis, ordenando-se o seu trancamento e consequente arquivamento, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei n. 8.443/1992.

## RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da tomada de contas especial instaurada em decorrência da conversão da Auditoria versada no TC 350.250/1996-0, executada pela Secretaria de Controle Externo no Maranhão – Secex/MA a fim de acompanhar a aplicação dos recursos oriundos do Convênio n. PG 93/1996, firmado pelo extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER e o Governo do Estado do Maranhão, com vistas ao reinício e à conclusão das obras de duplicação e restauração na Rodovia BR-135/MA, no trecho compreendido entre São Luiz – Divisa Maranhão/Piauí e acessos a São Luís (fls. 731/740, volume principal III do TC 350.250/1996-0).

2. Para essa finalidade, a União repassou as quantias de R$ 1.474.916,20, em 05/02/1997, e R$ 4.454.988,39, em 19/11/1997.

3. Conforme consta do Voto que proferi naquele processo de auditoria (fls. 1.003/1.007, volume principal IV do TC 350.250/1996-0), a Secex/MA apurou sobrepreço de R$ 868.874,51 nos serviços de engenharia previstos no Contrato n. 26/1996 – Asjur, comparando os valores de doze itens contratados com os respectivos preços referenciais do Sistema de Custos Rodoviário n. 2 – Sicro 2, deflacionados para a data-base do contrato. O débito de R$ 695.099,61, referido a 19/11/1997, correspondente a 80% do sobrepreço, equivale à proporção de participação da União no custeio das obras.

4. A auditoria também apontou como irregularidade a alteração do projeto original da obra sem a concordância expressa do órgão concedente, com violação da Cláusula Segunda, parágrafo único, do Convênio n. PG-93/1996. Naquela oportunidade, manifestei-me pela rejeição das razões de justificativa apresentadas e aplicação de multa aos responsáveis pela referida alteração. Todavia, assinalei que o valor

da penalidade poderia ser melhor dimensionado quando houvese apreciação definitiva da matéria versada nos autos, após a sua conversão em tomada de contas especial.

5. Nos termos do Acórdão n. 523/2009 – Plenário (fls. 21/22), este Tribunal determinou a conversão do processo em TCE, a citação dos responsáveis, nos termos abaixo descritos, sem prejuízo de efetuar, desde então, determinações corretivas à Gerência de Infraestrutura do Estado do Maranhão – Geinfra, nos termos seguintes:

"9.1. com fundamento nos arts. 1°, incisos I e II, e 47 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno, converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial;

9.2. determinar à Secex/MA que promova a citação do Sr. Ricardo Laender Perez, à época Secretário de Infraestrutura do Estado do Maranhão, e da Construtora Poty Ltda., nos termos do art. 12, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem solidariamente aos cofres do Tesouro Nacional a quantia original de R$ 695.099,61 (seiscentos e noventa e cinco mil, noventa e nove reais e sessenta e um centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir de 19/11/1997 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão de ter sido detectado superfaturamento dos serviços de engenharia previstos no Contrato n. 26/1996 – Asjur e em seu 1º Termo Aditivo.

9.3. determinar à Gerência de Infraestrutura do Estado do Maranhão – Geinfra que:

9.3.1. submeta ao prévio exame do órgão repassador qualquer alteração do Plano de Trabalho aprovado para a liberação de recursos de Convênios;

9.3.2. somente prorrogue contratos durante o seu período de vigência, abstendo-se de prorrogar prazo de contrato já extinto; e

9.3.3. observe como parâmetro para a composição dos preços unitários aqueles constantes da tabela do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) desenvolvido pelo Dnit, apresentando justificativa acompanhada de memória de cálculo quando for necessário adotar valores não disponíveis nessa tabela;

9.4. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos responsáveis, à Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão e à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Controle do Congresso Nacional."

6. Depois de realizadas as comunicações processuais (fls. 27/27-A, 28/29), vieram aos autos as alegações de defesa de fls. 32/65 e 66/79, analisadas pela Unidade Técnica nos termos abaixo transcritos, com os ajustes julgados pertinentes (fls. 83/89):

"2. DAS ALEGAÇOES DE DEFESA

CONSTRUTORA POTY LTDA (fls. 32/65)

2.1 Inicialmente, o representante legal da empresa esclarece que todos os preços cotados pela Construtora tomaram por base a planilha de preços do DER/MA, que tinha como parâmetro a tabela do mês de setembro de 1996. 'Assim, quando da elaboração do orçamento da obra (...), buscaram-se (...) os preços adequados e razoáveis para a perfeita execução da obra em questão, dentro das normas e diretrizes técnicas necessárias, e muitas vezes adequá-las às reais condições em que a obra se desenvolveria.'

2.2 Ressaltou, ainda, que '(...) somente após a publicação do Acórdão n. 267/2003 – TCU é que se tornou obrigatória a utilização da tabela Sicro do DNIT, (...)'.

2.3 Noutra linha, manifestou seu entendimento de que ocorrera ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, porquanto, '(...) durante todo o período de tramitação do presente processo junto ao TCU, jamais foi intimada/citada para apresentar defesa ou qualquer alegação a respeito do fato ao qual foi condenada pelo Acórdão n. 523/2009.'

2.4 Após tecer algumas considerações conceituais em relação à natureza jurídica do contrato administrativo e a possibilidade de alteração de suas cláusulas por parte da Administração, destaca que cabia à Construtora '(...) requerer os projetos, com a clara definição dos serviços a serem realizados. Isso porque uma coisa é o que consta em um projeto realizado levando em consideração os elementos existentes há época, e os que realmente se constatam em campo quando da realização dos serviços. Assim ocorreu com relação a serviços de telefonia e eletricidade, cabos e equipamentos que foram instalados em locais que necessitavam de adequação necessária para os fins do objeto contratado.'

2.5 Em conclusão, afirma que '(...) por todo exposto e do constante dos autos, resta evidente que não há qualquer indício de inexecução dos serviços, sendo os mesmos executados e pagos'. Ademais, 'não houve qualquer prejuízo ao erário, pois o preço global contratado é pertinente ao preço de mercado, compensando-se itens da planilha orçamentária'. Associado a isso, não deve ser imputada à contratada qualquer responsabilidade em face de possíveis falhas constatadas nos procedimentos internos adotados, uma vez que '(...) não possui qualquer poder ou gerência contratual.'

2.6 Pelo exposto, requer, em preliminar, a nulidade do Acórdão n. 523/2009, em relação à Construtora Poty Ltda., face à violação do contraditório e ampla defesa, e, no mérito, a improcedência/arquivamento do presente processo, pois a mencionada construtora não praticou ato irregular no procedimento ora em análise, agindo sempre de acordo com o edital e a lei.

ANÁLISE

2.7 Sobre a preliminar de que ocorrera violação do contraditório e ampla defesa, na medida em que não fora instada a manifestar-se previamente sobre as ocorrências ora em análise, carece de argumento a assertiva do Construtora, pois exatamente a citação se presta para esse objetivo, pelo que somos pela rejeição da preliminar apresentada.

2.8 Sobre a avaliação efetivada com base no Sicro 2, conforme consignado no subitem 1.5 retro, os cálculos efetuados partem de indicadores objetivos que independem do tempo decorrido ou do cenário existente durante a realização das obras. Desse modo, são avaliações seguras dos aspectos de preço, sendo válido resgatar os seguintes excertos do voto do Exmo. Sr. Ministro Relator, que fundamentaram o Acórdão n. 523/2009 – TCU – Plenário, para reforçar esse entendimento quanto à adequação da metodologia utilizada para avaliação do superfaturamento:

'(...) Considerando que as modificações introduzidas pelo DNIT teriam aproximado aquele sistema das reais condições observadas nas obras e que o sobrepreço dele resultante é inferior ao apurado com base no Sicro 1, entendo que esse deve ser o montante do sobrepreço que servirá de base ao cálculo do débito.

10. (...) o inconveniente implícito nesse procedimento é a necessidade de retroação dos valores do Sicro 2, que entrou em operação em outubro de 2000, à data-base do contrato, o que pode gerar alguma distorção atribuível à variabilidade dos índices de deflação. Registro, porém, que a Corte tem conhecimento de que as composições atuais do Sicro tendem a apresentar preços maiores do que os da versão mais antiga do mesmo sistema, favorecendo, em geral, as contratadas de obras públicas, interessadas em demonstrar a inexistência de sobrepreço em suas planilhas orçamentárias.'

2.9 Logo, considerando inexistir na defesa acima outro elemento que refute cabalmente a utilização da metodologia defendida no Acórdão retromencionado, somos pela rejeição das alegações a esse respeito.

2.10 Quanto à responsabilização da Construtora pelo débito em questão, considerando ter sido beneficiada pelos pagamentos, conforme ratifica em sua defesa, associado ao fato de não ter afastado o superfaturamento acima apresentado, entendemos deva ser onerada no que se refere aos montantes apurados pelo Tribunal. No entanto, reputamos não lhe deva ser aplicada sanção quanto a esse aspecto, uma vez que não vislumbramos nos autos sua participação na definição dos montantes recebidos pela execução do empreendimento.

RICARDO LAENDER PEREZ (fls. 66/79)

2.11 Inicialmente, ressalta que 'O cerne da discussão aventada é saber qual dos parâmetros deve ser adotado para que se analise a razoabilidade dos preços contratados e, assim, se determine a existência ou não de sobrepreço nas licitações realizadas, (...).'

2.12 Seguindo em sua defesa, passa a tecer considerações sobre o entendimento de que estaria dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador.

2.13 Nesse diapasão, destaca que, no caso em questão, foi determinada à Secex/MA, por intermédio da Decisão n. 91/1997, que acompanhasse a liberação dos recursos do Convênio PG – 93/1996, firmado entre o DNER e o Governo do Estado do Maranhão. Contudo, apenas em 27/07/2004, ou seja, oito anos depois, foi determinada a audiência do defendente, lapso temporal esse que dificultou sobremaneira a

defesa do requerente, há muito afastado do cargo e com situação política pouco favorável para acesso às informações e documentos pertinentes.

2.14 Associado a esse aspecto, a auditoria foi realizada pela Secex/MA no período de 08/02/1996 a 16/05/1996, ou seja, há mais de doze anos, já sendo alertado nas razões de justificativa trazidas pelo defendente anteriormente, acerca da grande dificuldade que estava enfrentando na localização de ex-colegas de Administração que atuaram na execução da obra, bem como para acessar os arquivos do Governo Estadual.

2.15 Prosseguindo em sua defesa, após fazer considerações doutrinárias, afirma que '(...) embora o direito de perseguir a reparação dos danos aos cofres seja imprescritível, é temerária a conduta morosa da Administração em apurar tais fatos. O decorrer dos anos, nesse tipo de persecução, embaraça, ou mesmo, impede a materialização das garantias constitucionais ínsitas aos cidadãos.', ou seja, em função do longo decurso de prazo acima mencionado, não lhe foi garantido o devido processo legal, face à ofensa a seu direito ao contraditório e ampla defesa, impactado sobremaneira ante a inércia do TCU.

2.16 No que se refere à adequada composição dos serviços realizados, consignou que, 'no ano em que foi formalizada a avença, o DNER adotava nas planilhas para contratação das obras, os valores informados pela tabela Sicro. Todavia, essa tabela não tinha cunho impositivo a todos os órgãos públicos do país, pela sua imprecisão. Sendo o Brasil país de dimensões continentais, o Sicro não possuía, ainda, sistemática adequada para ser utilizado como parâmetro, em escala nacional, por uma série de imperfeições estruturais na composição dos preços.'

2.17 Além disso, 'os valores da tabela Sicro eram utilizados como referencial na elaboração das planilhas de serviços executados pelo Governo do Estado do Maranhão, comportando certas variações de modo a adequá-los às especificidades regionais. Dessa forma, no Contrato em comento, existiam itens com valores superiores aos da tabela Sicro e também inferiores, de modo que o custo final da obra apresentava equilíbrio com os preços praticados no Estado', sendo tal metodologia ratificada implicitamente pelo DNER, pois todo o processo licitatório e a referida contratação do contrato foram anteriores à celebração do Convênio n. PG-093/1996-00.

2.18 Por oportuno, salientou ser necessário se estabelecer o momento a partir do qual a tabela Sicro passou a ser de observância obrigatória, recorrendo, com o objetivo de corroborar essa assertiva, a Despacho do então Secretário desta Secex, a saber:

'12.1 No que tange às diferenças de preços verificadas entre os preços dos itens contratados e aqueles consignados na tabela Sicro, cabe observar que o Contrato n. 026/1996-Asjur foi assinado em 20/12/1996. Relativamente ao assunto em pauta, este Tribunal realizou auditoria operacional para verificar a formação de custos rodoviários adotados pelo DNIT, especialmente a confiabilidade do Sistema de Custos Rodoviários – Sicro 2, em cumprimento à determinação contida no Acórdão n. 50/1996-Plenário. O relatório da referida auditoria integra o TC n. 002.489/2002-4 e foi apreciado por meio do Acórdão n. 267/2003-Plenário.

12.2 Do trabalho realizado, verifica-se que o sistema Sicro passou por um processo de revisão, atualização e complementação em 1998, tendo sido incorporados novos equipamentos e técnicas construtivas e revisadas as composições preexistentes. Assim, a partir do Sicro 2, além de construção e conservação, foram incluídos os serviços de restauração, tendo uma grande evolução no nível de detalhamento e classificação dos parâmetros adotados, inclusive quanto à metodologia de cálculo de custo dos equipamentos e viaturas.

12.3 O referido relatório também informa que o esforço de atualização e reestruturação do referido sistema de custos ficou pendente de implantação e operacionalização por cerca de dois anos, e que só a partir de outubro de 2000 o sistema passou a emitir os relatórios de custos, com periodicidade mensal, referenciados aos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e às Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul;

(...)

12.5 Afigura-se-nos dessa forma, no caso em apreço, que não cabe avaliar os procedimentos realizados nos idos de 1996 à luz de uma novel jurisprudência desta Corte de Contas quando se firma a

partir de circunstância diversa e mais favorável à observância da tabela Sicro. Por conseguinte, somos de opinião que a ocorrência ora em destaque não enseja a aplicação de multa aos responsáveis.'

2.19 Segundo o defende, à época da formalização do contrato, '(...) a versão do Sicro vigente, desenvolvida em 1980, tinha preços atualizados trimestralmente, em processo caracterizado pela morosidade, no qual os dados eram coletados nas principais capitais de cada região do País, e posteriormente encaminhados à Brasília para serem digitados e processados e por fim, remetidos para a Gerência de Custos, no Rio de Janeiro (...). Assim, o procedimento para verificação dos preços obtidos na Concorrência Pública que precedeu o Contrato em apreço não poderia prender-se de forma irredutível aos consignados na tabela Sicro, sob pena de não refletir as condições reais operadas no mercado e, então, tornar a avença inexeqüível.'

2.20 Afora esses aspectos, afirma o defendente que apenas no ano de 2000 a versão Sicro 2 trouxe detalhamento e classificação adequados, passando a ser utilizado pelo TCU, como referência confiável para determinação dos preços, sendo a partir de 2003 de uso obrigatório como referência nos orçamentos.

2.21 Desse modo, acrescenta que, 'Se em 1996 sequer existia o Sicro II, não havia como os responsáveis pelo contrato antevirem que aqueles preços estariam em discordância com a tabela para, então, justificarem sua inaplicabilidade. (...), se o parâmetro utilizado à época para aferir a justeza dos preços não apontava para nenhuma incoerência, descabia qualquer justificativa para adoção dos preços apresentados pela licitante vencedora. Na obra sob exame foram adotados os referenciais que o Governo do Estado do Maranhão utilizava em todas as licitações e que espelhavam com mais propriedade a realidade local, o que representava por vezes valores superiores e inferiores aos da tabela Sicro. Portanto, qualquer análise acerca dos preços praticados no Contrato deverá ser feita com base nos parâmetros adotados pelo Estado do Maranhão e nos valores praticados no mercado à época dos fatos. Qualquer estudo sobre a avença, que utilize padrões diversos dos ora apontados, é desproporcional e desarrazoado.'

2.22 Informa, também, que só foram repassados pelo DNER 53,33% do montante de recursos previstos no Convênio, o que totalizou 81,03% do valor final da obra (R$ 5.929.904,59), sendo que caberia à União 90% do valor da obra, evidenciando-se, assim, a ausência por parte dos gestores de provocar qualquer dano ao erário.

2.23 Por fim, requer sejam acolhidas suas alegações de defesa, afastando-se, por conseguinte, o débito que lhe fora injustamente imputado.

**ANÁLISE**

2.24 Quanto à preliminar relativa à morosidade de atuação do Tribunal, e que teria impactado no pleno exercício de seu direito ao contraditório e à ampla defesa, o Tribunal propugnou por desconsiderar no Acórdão n. 532/2009 – Plenário o argumento em questão, que foi, inclusive, objeto de Declaração de Voto do Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carreiro, Voto esse vencido na mencionada decisão. Ademais, não vislumbramos que fora, de fato, prejudicado o defendente em seu direito, pois poderia refutar a metodologia do Tribunal, com fundamento em elementos outros que não os apresentados em sua defesa, os quais o Relator rechaçou em suas considerações acima destacadas, conforme análise da defesa precedente.

2.25 Quanto à assertiva de que os valores da tabela Sicro eram utilizados como referencial na elaboração das planilhas de serviços executados pelo Governo do Estado do Maranhão, comportando certas variações de modo a adequá-los às especificidades regionais e dessa forma, no Contrato em comento, existiam itens com valores superiores aos da tabela Sicro e também inferiores, de modo que o custo final da obra apresentava equilíbrio com os preços praticados no Estado, resgatamos trecho da instrução do Auditor precedente, que rebate adequadamente, a nosso ver, esse os argumentos do responsável (v. fls. 913/914, continuação II do TC 350.250/1996-0):

'14. Nada obstante, o Tribunal em situações excepcionais tem admitido a contratação de serviços a preços acima da tabela Sicro, desde que sejam apresentadas razões de ordem técnica que os justifiquem. No caso presente, os responsáveis ouvidos em audiência se limitam a afirmar que a tabela Sicro não é obrigatória e que os preços contratados para determinados serviços obedecem a peculiaridades da região. Entretanto, não especificam quais seriam esses serviços nem argumentam, com base em dados concretos,

como as particularidades do mercado regional podem ter levado à aceitação, no Contrato n. 026/1996-Asjur/Sinfra, de preços em patamares superiores ao Sicro.

15. Ainda sobre as particularidades da região, os gestores invocam a extensão territorial do Brasil para justificar as diferenças dos preços contratados em relação à tabela Sicro. Deve-se ponderar, todavia, que a tabela utilizada na comparação com os preços contratuais não retrata a média de preços do país, mas sim da Região Nordeste, que, naturalmente, contempla realidade muito mais próxima à do Estado do Maranhão.'

2.26 Do mesmo modo, nesta defesa, depreendemos inexistirem elementos que corroborem tecnicamente as ponderações do defendente, em especial se considerarmos que foram adotados, na nova análise realizada, parâmetros semelhantes aos mencionados acima, com o ajuste determinado pelo Relator (utilização do Sicro 2), razão por que somos por rejeitar as alegações de defesa sobre o tema."

7. Quanto às audiências realizadas no TC 350.250/1996-0 (em razão das ocorrências: a) contratação de preços superiores aos correspondentes da Tabela Sicro, b) realização de pagamentos de serviços sem cobertura contratual, e c) alteração do projeto que deu origem ao contrato sem a aprovação do DNER), assim se manifesta o Auditor Federal de Controle Externo (fl. 88):

"3. DA ANÁLISE DA AUDIÊNCIA

3.1 Considerando que a audiência foi devidamente tratada no Voto condutor do Acórdão acima mencionado (v. fls. 17/18), reputamos esgotada a discussão a respeito, parecendo-nos razoável e proporcional a apenação do Sr. Ricardo Laender Perez, com fulcro, apenas, no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

3.2. Quanto ao Sr. José Max Pereira Barros, ex-Diretor do DER/MA, também chamado em audiência nos autos do TC 350.250/1996-0, consideramos afastada sua responsabilidade, pois a irregularidade descrita na aliena **b** do subitem 1.2 desta instrução foi descaracterizada como tal (v. fl. 17). Acerca da irregularidade descrita na alínea **a** do subitem mencionado, também objeto de audiência, ensejou citação dos responsáveis acima (v. fl. 17), o que, em nosso entendimento, abarcou a ocorrência que fundamentou essa audiência, retirando-se a responsabilidade pela irregularidade, em relação a esse ex-gestor."

8. Em face do exposto, a Secex/MA, em manifestações uniformes, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento (fls. 88/89):

8.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea **c**, da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgue as presentes contas irregulares e condene o Sr. Ricardo Laender Perez, ex-Secretário de Infraestrutura do Estado do Maranhão – Sinfra, solidariamente com a empresa Construtora Poty Ltda., ao pagamento do débito de R$ 695.099,61, atualizado monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 19/11/1997 até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida abaixo aos cofres do Tesouro Nacional,

8.2. aplique ao Sr. Ricardo Laender Perez, a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, e ao Sr. João Cândido Dominici, ex-Subsecretário de Infraestrutura do Estado do Maranhão – Sinfra, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento;

8.3. autorize, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

8.4. remeta cópia do Acórdão, Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, para as providências cabíveis.

9. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, discordou da proposta formulada pela Unidade Técnica, uma vez que o cálculo do sobrepreço não abrangeu todos os preços do contrato, mas exclusivamente os itens de serviços nos quais se apurou sobrepreço em relação ao Sicro 2. Na visão do **Parquet**, essa forma de cálculo, pode, na primeira vertente, causar desequilíbrio econômico financeiro da contratação, por desconsiderar a compensação com itens cotados a menor. Nesse sentido observa que, muito embora a licitação não tenha fixado critérios de aceitabilidade de preços, as três propostas obtidas não se distanciaram exageradamente em relação ao orçamento. Na segunda vertente, pode desconsiderar o sobrepreço eventualmente existente em relação aos demais itens do contrato, como se extrai do Parecer parcialmente transcrito a seguir (fl. 90, v. p.):

"3. Todavia, temos uma ressalva relevante a fazer, não propriamente quanto à metodologia utilizada, mas sim ao seu alcance parcial, por não ter abrangido a totalidade dos preços do contrato. De fato, para chegar à conclusão de que houve superfaturamento foi examinado um conjunto de apenas 13 (treze) itens de serviços perante um universo de 83 (oitenta e três) que compõem a totalidade da obra (planilhas às fls. 335/336 e quadro à fl. 692 do vol. princ. do TC-350.250/1996-0). A razão de o procedimento não ter se estendido ao conjunto completo de serviços está relacionada com a ausência nos autos de informações sobre a modalidade e as distâncias de transporte envolvidas, necessárias para cálculo do custo de transporte que se adiciona ao preço indicado no Sicro. Assim, consta que o débito se restringiu ao 'elenco de itens de serviço em que a comparação foi possível e nos quais os preços contratados foram superiores aos correspondentes da tabela Sicro', antecedido pela advertência de que 'é provável que a diferença apurada (...) esteja subestimada, de modo que seria recomendável para um levantamento mais preciso que os elementos faltantes, tais como os projetos básico e executivo, com todas as suas especificações técnicas, e a composição de custos unitários dos serviços, fossem requisitados ao Governo Estadual' (itens 10.2.3 e 10.2.4 às fls. 691/692 do vol. princ. do TC-350.250/1996-0).

4. Posteriormente, ao ajustar os valores de serviços contratuais aos preços de referência do Sicro 2 deflacionados até a data-base do contrato, passou o conjunto parcial a ser de 12 itens de serviço (os trezes anteriores excluídos de '2.01 – regularização e compactação do subleito'), subsistindo, entretanto, a referida ausência nos autos de informações para aferir os demais serviços (itens 8/14 às fls. 972/975 do vol. princ. do TC-350.250/1996-0).

5. A nosso ver, o procedimento de certificar a existência de débito e de quantificá-lo com base apenas em um conjunto de serviços, e não na totalidade dos que integram o contrato, é tecnicamente falho e, em termos processuais, desconstitui a certeza que se requer na atividade de controle externo para atribuir dívida a gestores públicos e terceiros envolvidos.

6. Em primeiro plano, uma vez que não foi apurado e quantificado o superfaturamento nos demais itens de serviços, a execução e o pagamento correspondentes subsistem inalterados, motivo por que nos afigura incorreto e impróprio avaliar a existência de débito com fundamento apenas naquele conjunto de 12 itens destacados. A título de exemplo da inviabilidade do procedimento parcial adotado, menciona-se que, embora todas as propostas de preços oferecidas na Concorrência n. 58/1996-CPL possuíssem itens de serviços com preços unitários cotados com variações a maior de 6,44% a 54,60% e variações a menor de 2,45% a 38,92%, em ambos os casos relativamente aos subtotais de serviços do orçamento da licitação (DER/MA), os totais das três propostas eram superiores aos do orçamento nos patamares de 7,99%, 9,94% e 11,62%, portanto, em margens aceitáveis de variação para o conjunto completo (fls. 335/336 do vol. princ. do TC-350.250/1996-0). A falha na fase licitatória consistiu, na verdade, na ausência do edital em definir os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, com a fixação de preços unitários máximos, em compatibilidade com os preços correntes de mercado ou fixados pelo órgão encarregado do procedimento, mesmo para o certame de menor preço global.

7. Também na jurisprudência do TCU, houve situações em que se rechaçou a sistemática de avaliação de preços de forma isolada por alterar o equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual [Acórdão n. 227/2003 – 2ª Câmara, TC-005.918/2000-7, Ata 5] (...)

8. Entendimento similar constou do voto no Acórdão n. 2.032/2009 – Plenário (TC-013.179/2007-0, Ata 35), em que as parcelas de serviços com preços unitários cotados a maior em relação ao sistema de referência perderam significância quando avaliadas sob uma perspectiva global da execução do contrato (...)

9. Em segundo plano, o procedimento de quantificar débito parcial se sustenta, indevidamente, em presunção de superfaturamento dos demais itens de serviço, hipótese sem amparo legal. Por fim, se fosse o caso de manter os indícios de superfaturamento nos preços dos serviços restantes, não poderia o TCU deliberadamente deixar de aprofundar os exames para quantificar o dano.

10. Portanto, a nosso ver, conclui-se dos três aspectos anteriores que, a menos que se aprofunde a análise dos preços da totalidade dos serviços executados, fica desconstituída a vertente de débito por superfaturamento, pois o valor apurado a maior nos 12 itens de serviço (R$ 868.874,51) representa uma margem aceitável de cerca de 11,87% do total dos pagamentos realizados no contrato (R$ 7.317.493,70).

11. Quanto ao julgamento das contas, a despeito das considerações anteriores, permanecem irregulares os atos de gestão dos gestores públicos responsáveis no tocante às alterações de projeto original sem aprovação do DNER."

10. Com esse entendimento o MP/TCU propôs a devolução do processo à instância instrutiva com vistas ao aprofundamento do exame dos indícios de superfaturamento de preços na integralidade dos serviços que compõem a execução da obra objeto do Contrato n. 26/96-Asjur e de seus termos aditivos, e à renovação da citação dos responsáveis, em caso de êxito das apurações (fl. 92).

11. Por meio do Despacho de fl. 94, acolhi a preliminar suscitada pela representante do MP/TCU, motivo por que restituí os autos à Secex/MA, para que, com o auxílio da 2ª Secob, aprofundasse o exame dos indícios de superfafuramento de preços na integralidade dos serviços que compõem a execução da obra objeto do Contrato n. 29/1996 – Asjur e de seus termos aditivos, promovendo nova citação dos responsáveis, caso necessário.

12. Em nova instrução, a Secex/MA concluiu por que as presentes contas sejam consideradas iliquidáveis, uma vez que os elementos constantes dos autos não permitem a expansão da amostra dos itens considerados para efeito de comparação de preços, conforme consta do trecho abaixo descrito, com os ajustes de forma julgados pertinentes (fls. 95/98):

"8. Em razão dos comandos exarados para a devida avaliação da consistência da composição do débito até agora identificado, promoveu-se uma nova apreciação dos elementos já constante nos autos. Nessa nova apreciação, levantaram-se os aspectos a seguir descritos que levam a crer na impossibilidade de concluir com êxito essa avaliação, a considerar os aspectos elencados em conjunto e a aplicabilidade dos princípios da racionalidade administrativa e da eficiência ao caso em apreço.

9. De início, reporta-se ao subitem 18 da instrução de 28/06/2004 (fls. 857/863, vol. principal III do TC 350.250/1996-0), onde se ressaltou que o quantitativo de recursos transferidos pelo DNER foi inferior ao pago pelos serviços contratados, 'mesmo após o expurgo dos preços superiores à tabela Sicro, de modo que o referido sobrepreço, isoladamente, não chegou a produzir repercussão financeira negativa no erário federal...' (fls. 914/915, vol. principal III do TC 350.250/1996-0). Tal entendimento foi atacado sob o argumento de que, apesar do acerto na ponderação feita, não estaria descaracterizado, por si só, o dano ao erário federal, pois a diminuição dos desembolsos, caso não ocorrido o sobrepreço sugerido, poderia ter aumentado o saldo remanescente do Convênio, 'dos quais 90% pertencem à União, de acordo com a participação do órgão concedente no empreendimento' (fl. 930, vol. principal III do TC 350.250/1996-0). Com base nessa sustentação, o débito sobreviveu e veio a ser reconhecido pelo Acórdão superveniente (v. itens 4 a 11 do voto condutor do Acórdão n. 523/2009 – TCU – Plenário, de 25/03/2009, fls. 1.003/1.006, vol. principal IV do TC 350.250/1996-0).

10. Retoma-se, agora, sob nova ótica, a discussão levantada no subitem anterior, a considerar os argumentos que seguem. A ponderação acerca da participação federal na composição dos recursos do Convênio que ensejou a obra em apreço refere-se ao que a União se comprometera a repassar, pois cabia a ela o repasse de R$ 10.000.000,00 e ao estado do Maranhão a contrapartida no montante de R$ 1.111.111,11, o que espelha um comprometimento de aporte de recursos da ordem de 90% da União e de

10% do Estado do Maranhão (cf. evidenciado no subitem seis, fl. 689, vol. principal-II do TC 350.250/1996-0).

11. Aconteceu que, de fato, do comprometido, a União só repassou R$ 5.929.904,59 (fl. 491, vol. principal II do TC 350.250/1996-0), tendo o Estado do Maranhão aportado, por sua vez, R$ 1.447.622,16 para tal obra. Em termos do comprometimento originalmente previsto no ajuste, a União teria cumprido com 59,3% do comprometido enquanto o Estado do Maranhão adimpliu com 130,3% em relação ao comprometido (v. item nove, fl. 691, vol. principal II do TC 350.250/1996-0).

12. No entanto, no sentido de prezar por um tratamento equânime entre as partes do Convênio, há de se apurar, em termos reais, o adimplemento do compromisso de participação original (90% para a União e 10% para o Estado) diante dos recursos aportados. A se considerar que o aporte da União foi no montante de R$ 5.929.904,59, a respeitar a proporção esperada de cada partícipe, o comprometimento do Estado não seria adimplir com R$ 1.447.622,16, mas sim com R$ 658.878,29, para que fosse respeitada a relação 90%/10% de participação no Convênio.

13. Assume-se, nesse raciocínio, que é a partir do percentual comprometido que se poderia apurar o saldo a ser devolvido, pois todo aquele montante aplicado fora dos limites do comprometido não poderia ser tratado como saldo, especialmente quando arcado em sua totalidade pelo convenente, além de ter cumprido a alocação de recursos conveniada. No caso em apreço, o débito encontra-se estimado em R$ 695.099,61 (v. item 4.1, instrução de fls. 80/89). O Estado aportou R$ 1.447.622,16, quando era de se esperar, mantida a proporcionalidade, que aportasse somente R$ 658.878,29, o que implica dizer que aportou R$ 788.743,87 a mais que o comprometido, ou R$ 93.644,26 do que o débito apurado. Consigne-se, ainda, que o Estado chegou a devolver a diferença entre o valor repassado pela União acrescido dos rendimentos financeiros, a parcela desse montante utilizada na execução da obra (v. item sete, fl. 690, vol. principal-II do TC 350.250/1996-0).

14. A partir desses elementos, conclui-se que o não-desembolso dos valores ora glosados não importaria em saldo, pois diria a respeito a aporte exclusivo do estado do Maranhão além do que se comprometera em termos proporcionais por ocasião do Convênio. Desse modo, não estaria evidenciado o dano ao erário federal, afastado o débito identificado.

15. Em um segundo momento, ao proceder análise a partir do Quadro 1 (fls. 698-700, vol. principal II do TC 350.250/1996-0) citado no item 10.2.2 da instrução de 04/02/2003 (fl. 691, vol. principal II), evidenciou-se que, além dos então treze itens de serviços que integram a planilha de custos acolhida pela termo aditivo de 30/07/1998 (dita 'nova planilha orçamentária', fls. 648/649, vol. principal II do TC 350.250/1996-0) que apresentaram indícios de sobrepreço, tem-se 25 itens de serviços que não puderam ser avaliados por falta de informações sobre a modalidade e as distâncias de transporte envolvidas (itens hachurados, conforme apontado no subitem 10.2.3, fls. 691/692, vol. principal II do TC 350.250/1996-0) e 66 itens que não tinham correspondência com o Sistema Sicro, cuja comparação não foi possível (por contrataste ao disposto no subitem 10.2.4, a confrontar com o Quadro 1 citado).

16. Os elementos esclarecedores propugnados pelo MP/TCU e acolhidos pelo Sr. Relator dizem respeito aos 25 itens que poderiam vir a comportar detalhamentos com a documentação sugerida naquela instrução de fls. 686/703, vol. principal II do TC 350.250/1996-0 (projeto básico e executivo, composição de custos unitários dos serviços). Para os outros 66, a maioria dos itens da planilha de custos, dada a sua configuração, tais documentos não proveriam a solução demandada, uma vez que não possuem equivalência descritiva com o Sistema Sicro. Daí o estudo integral da precificação dos itens de custos da referida obra à luz do Sistema Sicro para fins de chegar-se à conclusão acerca da ocorrência ou não de sobrepreço resta impossível. Diante dessa impossibilidade, ainda que se obtivessem os documentos que permitissem a comparação com o Sistema Sicro dos 25 itens apontados no subitem 10.2.2 da citada instrução, não se atenderia a expectativa de chegar-se a uma conclusão segura sobre a existência ou não de sobrepreço a considerar a totalidade dos itens de serviços da obra.

17. Por último, o interregno de tempo desde a modificação da planilha de custos ora questionada (julho de 1998, cf. termo aditivo, fls. 661/662, vol. principal II do TC 350.250/1996-0) até o presente deve ser considerado como obstáculo tanto à obtenção dos documentos necessários para o completo estudo da composição dos custos da obra em questão quanto ao exercício da ampla defesa, haja vista a

expectativa de dificuldade ou até impossibilidade a ser enfrentada por esta Corte e pelos responsáveis na obtenção dos documentos necessários. Tais conclusões advêm dos seguintes registros, presentes nos autos:

a) ofício da então Gerência de Infraestrutura do Governo do Estado do Maranhão, de 28/10/1999, no qual comunicou-se a extinção do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Maranhão, com comprometimento na localização de documentos lá arquivados relacionados à obra em questão (fl. 489, vol. principal II do TC 350.250/1996-0);

b) memorando da Divisão de Construção do DNER-em extinção, de 10/06/2003, no qual informou-se a não-localização de análises e deliberações do DNER sobre o projeto da obra e suas reformulações, principalmente no que concerne aos preços unitários constantes da proposta da empresa contratada e os do Sicro (fl. 718, a combinar com o documento de fl. 715, ambos do vol. principal-III, autos do processo 350.250/1996-0);

c) razões de justificativa do responsável Ricardo Laender Perez, de 08/12/2005, em que declara ter tido dificuldades, na condição de ex-administrador, em localizar ex-colegas de administração, participantes da execução do Convênio, 'e muito mais ainda, para acessar os arquivos dos Órgãos do Estado, à cata de documentos indispensáveis para responder às indagações desse Tribunal, devido às profundas mudanças administrativas, em todos os níveis, ocorridas na máquina do Estado desde a celebração do ajuste em 1996' (fl. 938, vol. principal III do TC 350.250/1996-0);

d) razões de justificativa do responsável João Cândido Dominici, de 12/12/2005, em que ressaltou ter havido mudanças consideráveis na estrutura do Governo do Estado do Maranhão nos então quase passados dez anos da celebração do ajuste, tendo sido obrigado a fazer contatos com antigos administradores dos órgãos para que obtivesse informações necessárias para os esclarecimentos então apresentados (fl. 944, vol. principal III do TC 350.250/1996-0).

18. Ora, se naquela época já se vislumbravam impedimentos na obtenção de documentos da obra, passados mais cinco anos do último registro, há uma expectativa natural de que a probabilidade de tais documentos serem encontrados reduziu-se ainda mais.

19. Nesse sentido, em caso semelhante ao deste feito, no que respeita aos responsáveis, especialmente, o Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, em Voto proferido no Acórdão n. 2.158/2006-Segunda Câmara, então asseverou:

'(...) Substancialmente, contudo, principalmente perante o longo período entre a consumação dos atos de gestão ora questionados e a sua convocação para sobre eles se manifestar, aquele direito restou sobejamente prejudicado. Pensar de forma diferente será fazer pesar sobre ele um ônus do qual não poderá desincumbir-se sem prejuízo à sua pessoa (ante as consequências negativas advindas de um julgamento pela irregularidade destas contas) e ao seu patrimônio (resultado da condenação em débito).'

20. Assim, à vista da impossibilidade de êxito na obtenção de elementos essenciais à comprovação da utilização dos recursos no objeto conveniado ou à dificuldade a ser enfrentada na obtenção dos documentos questionados, em face da demora excessiva na instauração da tomada de contas especial (mais de dez anos da data da última modificação da planilha de custos ora questionada), o que constitui obstáculo à defesa do responsável, este Tribunal tem acolhido propostas no sentido do trancamento das contas, por considerar que quaisquer medidas que venham a ser intentadas, a essa altura dos acontecimentos, restarão, por certo, infrutíferas e dispendiosas para o erário (v. Acórdãos ns. 166/2004, 2.750/2005, 285/2006 e 803/2006, 863/2006, 2207/2006, todos da 1ª Câmara; Acórdão n. 2158/2006, Segunda Câmara).

21. A título de ilustração, cita-se manifestação sobre o tema do Exmo. Sr. Ministro Guilherme Palmeira no TC-000.501/2005-6 (Acórdão n. 863/2006-TCU-1ª Câmara):

'A propósito, como fiz em outras oportunidades, considero oportuno assinalar parte do Voto condutor da Decisão 172/2001 – 2ª Câmara, em que foi discutida situação similar à enfrentada nestes autos:

'Em vista dos elementos e informações constantes dos autos, alinho-me ao entendimento defendido pela Unidade Técnica, referendado pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que se encontra prejudicada a emissão de juízo sobre os fatos em discussão. Afinal, proferir julgamento de mérito em

Tomada de Contas Especial instaurada 13 (treze) anos após o repasse dos recursos é tarefa extremamente delicada, tanto no que diz respeito a uma suposta condenação do beneficiário dos recursos, quanto no caso da isenção de sua responsabilidade, pois, inegavelmente torna-se praticamente impossível a apuração dos fatos, especialmente no que tange ao levantamento de prova documental por parte do responsável, cerceando-lhe, por conseguinte, a possibilidade de defesa eficaz.'

(...)

22. É certo que o dispositivo da Lei n. 8.443/1992, que trata da hipótese de contas iliquidáveis, não se deve aplicar a situações geradas simplesmente pela desídia dos responsáveis, porque isso poderia ser um incentivo para o mau gestor. Ocorre que, no presente caso, como dito anteriormente, um conjunto de fatores colaborou para que a solução da TCE se tornasse impossível."

13. Em conclusão, o Auditor Federal de Controle Externo entendeu que o lapso temporal transcorrido desde a prática dos atos de gestão compromete a possibilidade de defesa do Responsável, razão pela qual, no que diz respeito ao débito, deveria o Tribunal ordenar o trancamento das contas, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível em razão da alteração do projeto que deu origem ao Contrato 26/1996-Sinfra, sem aprovação do DNER, razão pela qual formulou a proposta de encaminhamento abaixo descrita:

13.1. excluir a responsabilidade do Sr. José Max Pereira Barros;

13.2. considerar iliquidáveis as contas que importaram em indícios de dano ao erário em desfavor de Ricardo Laender Perez e Construtora Poty nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei n. 8.443/1992, ante a existência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade dos responsáveis, que tornou materialmente impossível o julgamento do referido mérito, propondo, ainda, o trancamento das respectivas contas;

13.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Ricardo Laender Perez, CPF 055.154671-91, e João Cândido Dominici, e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento;

13.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, caso não atendidas as respectivas notificações;

13.5. comunicar aos responsáveis e ao Governo do Estado do Maranhão o teor da deliberação a ser proferida.

14. O MP/TCU sugeriu os seguintes ajustes proposta da Unidade Técnica:

14.1. excluir da relação jurídica processual a responsabilidade da Construtora Poty Ltda.;

14.2. com fundamento no art. 16, inciso III, alínea **b**, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Senhores Ricardo Laender Perez e João Cândido Dominici, e aplicar-lhes individualmente a multa prevista nos arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da mesma Lei, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

É o Relatório.

## VOTO

Em exame tomada de contas especial decorrente da conversão da Auditoria tratada no TC 350.250/1996-0, feita pela Secretaria de Controle Externo no Maranhão – Secex/MA a fim de acompanhar a aplicação dos recursos oriundos do Convênio n. PG 93/1996, firmado pelo extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER e o Governo do Estado do Maranhão, com vistas ao reinício e à conclusão das obras de duplicação e restauração na Rodovia BR-135/MA, no trecho

compreendido entre São Luiz – Divisa Maranhão/Piauí e acessos a São Luís (fls. 731/740, volume principal III do TC 350.250/1996-0). O DNER efetuou os repasses mediante reembolso de despesas.

2. Para a execução das obras, a Secretaria de Estado da Infra-Estrutura do Maranhão – Sinfra celebrou o Contrato n. 26, de 20/12/1996, com a Construtora Poty Ltda., vencedora da Concorrência n. 58/1996, com o prazo de execução de 120 dias após a emissão da ordem de serviço, ocorrida em 06/01/1997. Mesmo após a expiração de sua vigência em 04/05/1997, o referido ajuste sofreu o primeiro termo aditivo em 16/09/1997, com o objetivo de prorrogar o prazo de execução das obras para 30/09/1997, e um segundo termo aditivo em 30/07/1998, com a finalidade de modificar a planilha contratual e alterar o prazo final de execução para 17/08/1998.

3. Nesta oportunidade, examinam-se as alegações de defesa apresentadas em resposta às citações determinadas pelo Acórdão n. 523/2009 – Plenário. Como a manifestação dos Responsáveis e do Ministério Público, detalhadas mais à frente, enfocam, sobretudo, a metodologia de cálculo de sobrepreço, cumpre relembrar a caracterização desse achado de auditoria ao longo do curso processual.

4. Na fase de fiscalização, verificou-se que a planilha orçamentária do termo aditivo de 30/07/1998 excluiu alguns itens de serviços e incluiu outros novos. A Secex/MA apontou, como indícios de irregularidade, a prática de sobrepreço em treze itens, no valor total de R$ 1.031.328,42, cujos preços foram comparados com os valores referenciais do Sistema de Custos de Obras Rodoviária – Sicro.

5. A Unidade Técnica ressalvou (fl. 692, volume principal II do TC 350.250/1996-0) que esse montante poderia estar subestimado, devido à impossibilidade de comparar com o Sicro outros itens de valor expressivo (como itens de base, sub-base e asfalto usinado a quente – AAUQ), por não haver informações necessárias para a aferição do custo do transporte, mais especificamente a modalidade e as distâncias percorridas. Para um levantamento mais preciso, seria necessário obter junto ao órgão estatal elementos não disponíveis no processo, tais como projeto básico e executivo, com todas as suas especificações técnicas, e a composição dos custos unitários do serviço. Todavia, optou a Unidade por calcular o sobrepreço com base nos elementos disponíveis, ainda que subestimado, para evitar retardamento da instrução (fl. 861, volume principal II do TC 350.250/1996-0).

6. Ainda na fase de fiscalização, registrei, no Despacho de fl. 929 (fl. 930 do volume principal II do TC 350.250/1996-0), a necessidade de que o sobrepreço fosse examinado à luz dos registros constantes do sistema Sicro 2, efetuando-se, caso necessário, a deflação dos seus preços referenciais para a data de celebração do termo aditivo. Isto porque a versão original do Sicro vinha sendo entendida, pela jurisprudência desta Corte, como parâmetro insuficiente para aferir a aceitabilidade de preços, e porque o orçamento da obra também não poderia ser utilizado como referencial, dado que os serviços inquinados foram incluídos na planilha de serviços de engenharia mediante termo aditivo.

7. Em consequência dessa reavaliação, o sobrepreço anteriormente calculado em R$ 1.031.328,42, foi reduzido para R$ 868.874,51, acarretando o débito de R$ 695.099,61, correspondente ao percentual de 80,30% de participação da União no custeio do Convênio (fl. 972/976, volume principal IV do TC 350.250/1996-0.

8. Convertido o processo em tomada de contas especial e implementadas as citações determinadas pelo Acórdão n. 523/2009 – TCU – Plenário, a Construtora Poty Ltda. alegou:

8.1. preliminarmente, a ofensa ao contraditório e da ampla defesa, pelo fato de não ter sido chamada a se manifestar acerca da existência do sobrepreço na fase de auditoria;

8.2. inaplicabilidade da tabela Sicro 2 para aferição dos preços de mercado, pois só teria se tornado obrigatória após a publicação do Acórdão n. 267/2003.

9. O Sr. Ricardo Laender Perez articulou os seguintes argumentos:

9.1. sua defesa foi dificultada pelo lapso de doze anos transcorrido entre a realização da auditoria, no período de 08/02/1996 a 16/05/1996, e a citação, ordenada pelo Acórdão n. 524/2009;

9.2. em 1996, ano em que foi celebrado o acordo, o DNER adotava nas planilhas para contratação os valores da tabela Sicro; todavia, essa tabela não tinha cunho impositivo, devido à sua imprecisão;

9.3. apenas no ano 2000 a versão Sicro 2 trouxe detalhamento e classificação adequados, passando a ser utilizado pelo TCU como referência obrigatória para os orçamentos a partir de 2003; se em 1996

sequer existia o Sicro 2, o referido sistema não pode ser utilizado como parâmetro para cálculo de sobrepreço;

9.4. o contrato continha alguns valores superiores ao Sicro e outros inferiores, de modo que havia equilíbrio entre o custo final da obra e os preços praticados no Estado do Maranhão;

9.5. o orçamento foi ratificado implicitamente pelo DNER, pois a autarquia federal celebrou o Convênio n. 93/1996-00 depois de todo o processo licitatório e a da contratação;

9.6. inexiste dano ao erário federal, dado que o DNER repassou apenas 81,03% do valor total da obra, montante inferior ao percentual de 90% ao qual a União comprometeu-se mediante Convênio.

10. Ao ter presente a análise efetuada pela Secex/MA, favorável à irregularidade das contas e a imputação do mencionado débito aos responsáveis solidários, o MP/TCU manifestou-se pela necessidade de expandir o exame do sobrepreço para os demais itens da planilha de serviços de engenharia, ao fundamento de que a imputação de débito, calculada exclusivamente em itens quanto aos quais havia sido apurado sobrepreço ao Sicro 1 e 2, pode causar o desequilíbrio econômico financeiro da contratação, por desconsiderar a compensação dos acréscimos com os serviços cotados a menor; ademais, a utilização de uma amostra reduzida pode desconsiderar o sobrepreço eventualmente existente em relação aos demais itens do contrato.

11. Acolhendo a providência sugerida pelo Ministério Público, determinei a restituição dos autos à Secex/MA, a fim de que, com o auxílio da 2ª Secob, aprofundasse o exame dos indícios de superfaturamento na integralidade dos serviços que compõem a execução da obra objeto do Contrato n. 26/1996 – Asjur e de seus termos aditivos, promovendo a citação dos responsáveis, caso necessário (fl. 94).

12. Em derradeira instrução (fls. 95/98), a Secex/MA propôs que as contas sejam consideradas iliquidáveis no tocante ao débito, seja pela inviabilidade de expandir a amostra de serviços considerada para efeito de cálculo de sobrepreço, devido à inexistência de parâmetros nos autos, seja pelo ônus exacerbado à defesa dos responsáveis acarretado pelo transcurso do tempo. Não obstante, sugere a aplicação de multa aos responsáveis pela alteração do projeto que deu origem ao Contrato n. 26/1996 sem a aprovação do DNER. A proposta da Secex/MA é calcada nos seguintes fundamentos:

12.1. o quantitativo repassado pelo DNER foi inferior ao pago pelos serviços contratados e o sobrepreço não teria causado repercussão financeira negativa ao erário federal;

12.2. a União não cumpriu a proporção de repasses de 90% a que havia se comprometido, e desembolsou 80,37% do montante de recursos aplicados na obra; o Estado havia se comprometido a destinar R$ 658.878,29, mas desembolsou efetivamente R$ 1.447,622,16; deste modo, o sobrepreço apurado não poderia ser considerado como haver do Tesouro Nacional, por estar completamente absorvido pelo montante de recursos que o Estado despendeu a mais;

12.3. não é possível estudar integralmente a precificação dos itens de custo da obra; além dos 12 itens computados no cálculo do sobrepreço, seria possível avaliar outros 25 itens, com base nos projetos básicos e executivo e na composição de custos unitários dos serviços; mas a maior parte dos serviços, num total de 66 itens, não pode ser abrangida pelo estudo, pois a sua configuração não possui descrição equivalente no Sistema Sicro;

12.4. o lapso temporal transcorrido desde a prática dos atos de gestão compromete a possibilidade de defesa do Responsável.

13. No tocante ao princípio da ampla defesa e do contraditório, não assiste razão à Construtora Poty Ltda. ao arguir preliminar de cerceamento de defesa por não ter sido ouvida no curso do processo de auditoria. A conversão da fiscalização em tomada de contas especial, destinada a apurar ocorrência da qual resulte dano ao erário, tem respaldo na regra inserida no art. 47 da Lei n. 8.443/1992. Por seu turno, a sua citação para, querendo, apresentar alegações de defesa quanto ao indício de débito, possibilita o exercício do contraditório, de acordo com o disposto no art. 12, inciso III, da referida lei, que regula o processo de controle externo.

14. Quanto à alegação do Sr. Ricardo Laender Perez de prejuízo à sua defesa, devido ao longo período transcorrido entre o ato de gestão examinado – alteração da planilha de itens de serviço de

engenharia, implementada por meio do termo aditivo datado de 30/07/1998 –, e a citação ordenada pelo Acórdão n. 524/2009 – TCU – Plenário, vislumbro que assiste razão ao Responsável.

15. A jurisprudência mais recente do TCU tem caminhado no sentido de considerar as contas iliquidáveis, quando a notificação do Responsável se deu de forma tardia, ante o evidente prejuízo ao exercício da ampla defesa causado pela mora da Administração Pública. Assim consta do Acórdão n. 3.983/2010 do Plenário, bem como nos Acórdãos ns. 2.303/2009, 1.915/2009 e 7.693/2010 da 1ª Câmara e os Acórdãos ns. 1.178/2008, 1.183/2008 e 368/2009 da 2ª Câmara.

16. No caso dos autos, a imprecisão introduzida na execução da obra pela modificação da planilha de itens de serviços de engenharia, mediante celebração de termo aditivo não submetido à aprovação da entidade concedente, fez com que este Tribunal buscasse parâmetros objetivos para aferir a razoabilidade dos preços praticados. Como se revelou no curso da instrução processual, o instrumento de precificação adotado pela autarquia federal incumbida da execução de obras rodoviárias (Sicro) não estava suficientemente adaptado à realidade do empreendimento examinado, fazendo com que as atenções se voltassem para o sistema que o substituiu (Sicro 2), alongando sobremodo o curso processual.

17. Dessa forma, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, consagrados no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, considero prejudicada a apuração de eventual débito na execução do Contrato n. 26/1996 celebrado entre a Sinfra/MA e a Construtora Poty, visto que o longo tempo transcorrido desde a alteração contratual causadora do sobrepreço e a citação dificulta a produção de provas pelo interessado, além de constituir fator alheio à sua vontade.

18. No tocante à alteração do projeto por meio do termo aditivo não submetido à aprovação do DNER, consignei, no Voto que embasou o Acórdão n. 523/2009 – TCU – Plenário, que essa prática contrariou a Cláusula Segunda, parágrafo único, do Convênio n. PG-93/1996, que assim dispunha:

"Na execução dos trabalhos objeto do presente Convênio, o Delegado adotará e observará os projetos básico e/ou executivo, de engenharia, elaborados e aprovados pelo DNER, não podendo modificá-los sem prévia e expressa aprovação do DNER."

19. Por essa razão, manifestei-me inicialmente pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos dirigentes do órgão estadual executor das obras.

20. Entretanto, cabe considerar que apenas a quinta medição apresentou quantitativos de serviços baseados na planilha contratual modificada, e foi paga integralmente com recursos do Tesouro Estadual, assim como a quarta medição. Essas informações constaram do Voto que proferi (fl. 18), a fim de demonstrar que o DNER não aprovou a alteração ora questionada, nem mesmo tacitamente, por meio de reembolso.

21. Ora, se a terceira medição, a última reembolsada pelo DNER, ainda não havia incorporado as modificações do projeto, depreende-se que não foram destinados recursos federais para a parcela das obras alterada, motivo pelo qual considero de excessivo rigor a aplicação da penalidade pecuniária.

22. Assim equacionada a matéria discutida nos autos, as presentes contas mostram-se iliquidáveis, resultando adequada a proposta de trancamento efetuada pela Unidade Técnica, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei n. 8.443/1992.

Diante do exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO N. 2325/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 022.291/2009-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.

3. Responsáveis: Construtora Poty Ltda., CPF 06.524.540/0001-50; José Max Pereira Barros, CPF 125.620.503-63; João Cândido Dominici, CPF 012.259.363-49; Ricardo Laender Perez, CPF 055.154.671-91.

4. Órgão: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Maranhão – Sinfra/MA (extinta).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade Técnica: Secex/MA.

8. Advogados constituídos nos autos: Drs. José Carlos da Fonseca, OAB/DF n. 1.495-A; Walter Costa Porto, OAB/DF n. 6.098; Paulo Affonso Martins de Oliveira, OAB/DF n. 29; José Raimundo Teixeira Rapôso, OAB/DF n. 6.418, Antônio Perilo de Souza Teixeira Netto, OAB/DF n. 21.359; Paula Cardoso Pires Parente, OAB/DF n. 23.668.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial resultante da conversão, determinada pelo Acórdão n. 523/2009 – Plenário, do Relatório de Auditoria versado no TC 350.250/1996-7, acerca de irregularidades na execução do Convênio n. PG 93/1996, firmado pelo extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER e o Governo do Estado do Maranhão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em considerar as presentes contas iliquidáveis e ordenar o seu trancamento e consequente arquivamento, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei n. 8.443/1992.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2325-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário
TC 021.559/2005-8
Natureza: Representação.

Entidades: Serviço Social da Indústria - Departamento Regional/PR - MDS e Senai - Departamento Regional /PR - MTE.

Responsáveis: Avelino Romero (301.925.449-34); Carlos Alberto Del Claro Gloger (000.245.709-15); Carlos Sergio Asinelli (080.459.339-68); Marcos Muller Schelemm (087.649.139-53); Osvaldo Davet (004.674.999-34); Rodrigo Costa da Rocha Loures (002.928.269-15).

Interessados: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Advogados: Marco Antônio Guimarães (OAB/PR nº 22.427); Fernanda Ehalt Vann (OAB nº 21.693); Rodrigo Bozzobon (OAB/PR nº 25.997); Carlos José Sebrenski (OAB nº 27.644); Thiago Morelli Rodrigues de Sousa ( OAB/PR nº 38.379); Alexandre José Garcia de Souza (OAB/DF nº 17.041); Fábio Henrique Garcia de Souza (OAB/DF nº 17.081); Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF nº 26.291); Luiz Carlos Braga de Figueiredo (OAB/DF nº 16.010); Maria Lúcia Wood Saldanha (OAB/PR nº 18.251); Valéria da Silveira Muller (OAB/PR nº 22.888); Marina Talamini Zilli (OAB/PR nº 24.507) e Fábio Dias Vieira (OAB/PR nº 36.687).

SUMÁRIO: DESCUMPRIMETO DE DETERMINAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA SEM AS DEVIDAS JUSTIFICAÇÕES. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. IRREGULARIDADES QUE PODEM ENSEJAR DÉBITO. CITAÇÃO NOS RESPECTIVOS PROCESSOS DE CONTAS ANUAIS. APENSAMENTO ÀS CONTAS ANUAIS.

**Relatório**

Trata-se de representação da Secex-PR, a partir de documentos remetidos àquela Secretaria, como objetivo de apurar possíveis irregularidades praticadas na gestão do Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná (Sesi/PR) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Paraná (Senai/PR).

2. Inicialmente, a Unidade Técnica realizou inspeção nessas entidades, conforme relatório de fls. 224/255, vol. 1. O escopo do trabalho envolveu o exame da gestão dos projetos desenvolvidos por meio de convênios firmados pelo Sesi/PR e Senai/PR com o Instituto Euvaldo Lodi (IEL/PR) cujos repasses financeiros foram interrompidos, por força da determinação constante do item 9.1 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário (TC 004.531/2004-5), em decorrência do caráter genérico dos instrumentos e do descumprimento de diversas disposições da IN STN nº 1/97 apontadas no item 9.2 do citado Acórdão. Além disso, a equipe de inspeção também examinou atos de gestão da área de recursos humanos.

3. Nos autos do TC 004.531/2004-5, também oriundo de representação formulada pela Secex-PR, foram apurados indícios de fraudes detectados pela Federação das Indústrias do Paraná nas contas do Instituto Euvaldo Lodi (IEL) com recursos provenientes do Sesi/PR e do Senai/PR. Em 15/12/2004, por meio do Acórdão TCU nº 2107/2004 - Plenário (decisão mantida em sede de agravo pelo Acórdão TCU nº 53/2005 - Plenário) o Tribunal determinou ao Sesi/PR e ao Senai/PR, cautelarmente, a suspensão de quaisquer repasses financeiros ao IEL até que fossem devidamente apuradas as irregularidades detectadas na gestão dos recursos financeiros por aquele Instituto.

4. Posteriormente, o Tribunal, por meio do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, de 18/5/2005, por entender que as graves ocorrências verificadas eram conseqüência, em grande parte, de instrumentos de convênio genéricos, abrangentes, e sem as cláusulas necessárias ao exercício do controle dos gastos, decidiu tornar definitiva a suspensão cautelar dos recursos nos seguintes termos:

"9.1. tornar definitivo, em relação aos convênios ora existentes entre, de um lado, o Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Estado do Paraná (Sesi/PR) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Estado do Paraná (Senai/PR) e, de outro, o Instituto Euvaldo Lodi, o caráter da medida adotada por meio do item 9.2.1 do Acórdão TCU nº 2107/2004 - Plenário, determinando ao Sesi/PR e ao Senai/PR que não efetuem, por meio dos instrumentos de convênio genéricos já celebrados, quaisquer repasses financeiros ao IEL; (grifo nosso

9.2. autorizar o Sesi/PR e o Senai/PR a, caso seja de seu interesse, celebrar novos convênios com o IEL e, a partir dessa medida, retornar a efetuar transferências financeiras àquele instituto, desde que a formalização desses novos instrumentos de convênio observe as disposições da Instrução Normativa STN nº 1/1997, em especial quanto a que contenham (grifo nosso):

9.2.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenentes;

9.2.2. plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

9.2.3. o compromisso do convenente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

9.2.4. a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

9.2.5. a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

9.2.6. a obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira;

9.2.7. a obrigatoriedade de um convenente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo previsto na referida IN 1/97;

9.2.8. a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos;

9.3. determinar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que dêem conhecimento ao Tribunal da celebração dos novos convênios referidos no item anterior, tão logo firmados, remetendo cópia dos respectivos instrumentos;"

5. Nestes autos, no relatório de inspeção de fls. 224/255, vol. 1, de 9/6/2006, a Secex-PR propôs, inicialmente, a suspensão cautelar dos repasses de recursos pelo Sesi/PR à conta do termo de cooperação celebrado com o Instituto Paraná de Desenvolvimento (IPD/PR), referente ao Projeto Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade Metropolitano de Curitiba (Orbis-MC). Em conjunto, propôs a realização de audiências de gestores do Sesi/PR, Senai/PR e do IPD/PR.

6. Em 10/8/2006, entendeu o então Relator do Processo, eminente Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que, preliminarmente à adoção de cautelar, deveria ser feita oitiva prévia dos responsáveis (art. 276, § 2º do RI/TCU), acerca das ocorrências relacionadas nas audiências propostas no relatório de inspeção.

7. Na instrução de fls. 507/533, vol. 4, de 6/10/2006, a Secex-PR analisou as oitivas dos responsáveis e reiterou a proposta de adoção da medida cautelar e, com pequenas alterações, a realização das audiências, propostas no relatório de inspeção anterior, de fls. 224/255, vol. 1.

8. Em caráter preliminar, o então Relator determinou a realização das audiências propostas pela Unidade Técnica, conforme Despacho exarado em 26/10/2006 (fls. 545, vol. 4). Deferiu, também, o pedido de ingresso do IPD/PR nos autos, na condição de interessado.

9. A seguir, serão transcritos, para cada uma das audiências realizadas, excertos da instrução de fls. 1527/1581, vol. 9, com as razões de justificativa dos responsáveis e o respectivo parecer da Secex-PR. Quando necessários à compreensão dos fatos, serão incorporados trechos das instruções de fls. 224/255, vol. 1 e fls. 507/533, vol. 4.

10. **Questionamento I** (fls. 546, 553 e 561): "celebração dos Termos de Cooperação/Convênio/Contratos abaixo, por simples transferência do IEL/PR para o Sesi/PR (e do Senai/PR), sem as devidas adaptações determinadas por este Tribunal constantes do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, nos casos dos convênios e/ou sem a realização de processo licitatório, nos casos de contratos."

11. Na instrução de fls. 224/255, vol. 1 são apresentadas duas tabelas com os termos de cooperação, convênios e contratos referenciados nessa audiência (ajustes que estavam a cargo do IEL/PR e que passaram a ser desenvolvidos pelo Sesi/PR ou pelo Senai/PR. Serão transcritos a seguir excertos da instrução de fls. 1527/1581, vol. 9.

"15. Esta questão corresponde ao item 'a' das audiências (tanto dos diretores do Sesi/PR, quanto do diretor do Senai/PR).

16. As justificativas trazidas pelos diretores do Sesi/PR (e também do Senai/PR) são no sentido de que não houve descumprimento do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário.

17. No caso de instrumentos com natureza de convênio, as entidades (Sesi e Senai) assumiram aqueles que se adequavam às suas funções regimentais, sendo que 'não foram assumidas cláusulas que previam o pagamento de taxa de administração e/ou cobertura de despesas administrativas.'

18. Ressaltam os defendentes que foram assumidos tão-somente os convênios que se relacionavam com as finalidades institucionais das entidades por eles dirigidas.

19. Afirmam que desde a cautelar, nenhum valor foi repassado ao IEL/PR, nem foram celebrados outros instrumentos com natureza de convênio.

20. Argumentam que os Acórdãos do TCU não fazem qualquer menção de que os convênios existentes no IEL/PR não podem ser assumidos pelo Sesi/PR e pelo Senai/PR. Se assim houvesse sido determinado, não teriam sido assumidos, pois nunca teria havido intenção de burla aos Acórdãos. Não é possível entender como vedado aquilo que os Acórdãos não proibiram (Acórdão TCU n$^{os}$ 2107/2004 e 614/2005, ambos do Plenário). Não se pode ampliar a parte dispositiva do ato sentencial. Sugerem, os defendentes, que a Secex-PR estaria adotando critérios subjetivos no trato da questão. Sustentam que não há que se falar em descumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União.

21. Ressaltam ainda que foi editada a Ordem de Serviço Conjunta nº 02/2006 (Sesi/PR e Senai/PR) regulamentando a celebração de convênios. Este normativo estaria baseado na IN STN nº 1/1997, em conformidade, portanto, com as diretrizes estabelecidas pelo TCU.

22. No caso de contratos de prestação de serviços, houve avaliação da área técnica para definir se os serviços contratados eram de interesse do Sesi, ou do Senai. Nos casos de interesse comum, definiu-se, previamente, o critério de rateio entre as duas entidades.

23. A assunção desses contratos foi embasada em pareceres da procuradoria jurídica. Ressalte-se que esses pareceres continham recomendações para que a cessão de direitos e a assunção das obrigações fossem assumidas pelo prazo máximo de 03 (três) meses, devendo-se tomar providências a fim de que as contratações passassem a ser mediante licitações, 'caso o entendimento do TCU não se altere', conforme pareceres juntados no Anexo VII (fls. 20/43)."

24. De acordo com as justificativas, não foi possível realizar as licitações no prazo estabelecido pela Procuradoria Jurídica, uma vez que boa parte dos contratos era da área de tecnologia e informática. Alguns contratos foram encerrados. Licitaram-se alguns serviços no prazo e outros foram licitados além do referido prazo. Existem contratos que ainda estão vigentes e que não foram licitados, 'em razão de que não houve a devida estabilização do sistema, mas que o processo licitatório se encontra aberto'. Trata-se da aquisição de *softwares*, conforme Edital de Concorrência nº 757/2006 (fls. 63/84, anexo VII).

**ANÁLISE - I** (item 'a' - tanto das audiências dos diretores do Sesi/PR quanto do diretor do Senai/PR)

25. Os argumentos trazidos são no sentido de que o TCU não proibiu que o Sesi/PR, nem o Senai/PR, desenvolvesse as atividades, projetos, ou ações que vinham sendo desenvolvidas por meio de convênios (ou instrumentos análogos) celebrados com o IEL. O Tribunal teria proibido apenas o repasse de recursos ao IEL por meio de convênios genéricos já celebrados.

26. Ocorre que este item da audiência não se refere ao item 9.1 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, que determinou que não fossem repassados recursos financeiros ao IEL por meio dos instrumentos de convênios genéricos que já haviam sido celebrados.

27. A audiência refere-se às 'devidas adaptações determinadas por este Tribunal constantes do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, nos casos dos convênios', adaptações estas constantes do item 9.2 do Acórdão:

'9.2 autorizar o Sesi/PR e o Senai/PR a, caso seja de seu interesse, celebrar novos convênios com o IEL e, a partir dessa medida, retornar a efetuar transferências financeiras àquele instituto, desde que a formalização desses novos instrumentos de convênio observe as disposições da Instrução Normativa STN nº 1/1997, em especial quanto a que contenham:

9.2.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenentes;

9.2.2. plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

9.2.3. o compromisso do convenente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

9.2.4. a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

9.2.5. a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

9.2.6. a obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira;

9.2.7. a obrigatoriedade de um convenente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo previsto na referida IN nº 1/1997;

9.2.8. a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.'

28. É de observar que o Tribunal não proibiu a realização de convênios, nem mesmo com o IEL. Determinou que, na hipótese de celebração de novos convênios (com o IEL), fossem feitas adaptações, de modo que se conformassem a disposições da Instrução Normativa STN nº 1/1997.

29. Merece ser ressaltado o fato de que as irregularidades constatadas na gestão de convênios que estavam em curso é que motivaram a determinação. Cabe esclarecer que eram convênios dentro de convênios. O IEL recebeu recursos do Sesi/PR (e do Senai/PR) mediante convênios e os repassou novamente, também mediante convênios, para outras entidades.

30. Questiona-se, agora, o fato de que convênios que haviam sido firmados pelo IEL (com outras entidades), e que não observavam as disposições da IN STN nº 1/1997, foram assumidos pelo Sesi/PR (e pelo Senai/PR) sem as adaptações determinadas pelo TCU.

31. É de observar ainda que o Tribunal, por meio do Acórdão TCU nº 2107/2004 - Plenário (item 9.2.1), determinou, cautelarmente, a suspensão de quaisquer repasses financeiros ao Instituto Euvaldo Lodi (IEL), até deliberação ulterior. Posteriormente, tornou definitivo, 'em relação aos convênios ora existentes', o caráter da medida adotada (item 9.1 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário). Não obstante, facultou ao Sesi/PR (e ao Senai/PR) celebrar novos convênios com o IEL, desde que a formalização desses novos instrumentos de convênio observasse as disposições da Instrução Normativa STN nº 1/1997, com especial atenção para alguns de seus dispositivos, os quais enumera.

32. Os convênios que ora se discutem estão entre aqueles, que foram objeto da determinação exarada pelo Tribunal (item 9.1 do Acórdão TCU nº 614/2005-P).

33. É necessário atentar para o fato de que o Tribunal determinou a suspensão dos convênios então existentes ('convênios ora existentes'). Entretanto, as entidades (Sesi e Senai) não suspenderam a execução de todos os convênios. Apenas excluíram o IEL da relação convenial, sem promover as devidas adaptações, no caso dos convênios discriminados no quadro que consta neste item da audiência (item 'a'). Merece ser ressaltado o fato de que já havia sido constatado que aqueles convênios não observavam as disposições da IN STN nº 1/1997. Esta constatação é que levou o Tribunal a exarar a citada determinação.

34. Assim, o Sesi e o Senai prosseguiram repassando recursos para convênios, sem atentar para ditas disposições, contrariando o que havia determinado o TCU.

35. Seria uma incongruência se o Tribunal determinasse que os convênios deveriam observar as disposições da IN STN nº 1/1997 apenas em relação ao IEL. Convênios que viessem a ser celebrados com outras instituições não estariam sujeitos a essa determinação.

36. Além disso, constatou-se, na inspeção, que muitas práticas consideradas irregulares no âmbito daqueles convênios permanecem em curso.

37. Examinou-se o Projeto Orbis/MC, por ser o de maior materialidade. Trata-se de convênio em que figura como concedente o Sesi/PR e como conveniado o Instituto Paraná de Desenvolvimento (IPD). Inicialmente o convênio foi firmado entre o Sesi e o IEL. Este, por sua vez, fez novo convênio, com o IPD. Com a retirada do IEL, a relação convenial passou a ser direta, entre o Sesi e o IPD.

38. Os itens 'b' e 'c' da audiência (diretores do Sesi/PR) decorrem de irregularidades relacionadas ao dito convênio e exemplificam a continuidade de práticas incorretas - ocorrências tratadas nos parágrafos 45 a 46 desta instrução.

39. Verificou-se, ainda, que cerca de 10% dos recursos repassados ao IPD vinham sendo consumidos com despesas administrativas. Estas despesas são vedadas pela IN STN nº 1/1997 (art. 8º, I). É de ressaltar que, em 2/1/2005, convencionou-se que não mais haveria repasse financeiro, do Sesi/PR ao IPD, a título de taxa de administração e/ou cobertura de despesas administrativas. Entretanto, mesmo após isto ter sido convencionado, efetuaram-se pagamentos a título de 'Despesas de Gestão Central' a prestadores de serviços. E mais, existem estreitos vínculos entre estes prestadores de serviços e o Instituto. Embora os justificantes contestem as informações que constam no relatório de inspeção a esse respeito, os argumentos por eles apresentados são insuficientes para descaracterizar as afirmativas do Relatório.

(...)

42. Em relação aos contratos, a audiência se refere à não-realização de processo licitatório. Questiona-se o fato de que contratos que haviam sido firmados sem licitação continuam sendo executados. Apenas esses contratos foram assumidos pelo Sesi/PR, que agora figura como contratante.

43. Os justificantes alegam que não foi possível realizar as licitações no prazo estabelecido pela procuradoria jurídica (três meses). Contudo, os pareceres da Procuradoria são de fevereiro de 2005. Transcorridos quase dois anos até a apresentação das justificativas, que foram protocolizadas em dezembro de 2006, haviam contratos que ainda estavam em vigência e que não foram licitados.

44. Assim, considero que os elementos trazidos pelo diretor regional e pelo superintendente do Sesi/PR, bem como pelo diretor regional do Senai/PR não lograram justificar a questão da simples transferência, do IEL/PR para o Sesi/PR, de termos de cooperação/convênio/contratos, sem que fossem atendidas as determinações constantes do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário. Caracteriza-se, portanto, descumprimento de determinação do Tribunal. Também não se podem acolher as justificativas apresentadas em relação à manutenção de contratos firmados sem licitação. Entendo, por conseguinte, que a ocorrência enseja aplicação de multa aos responsáveis - Lei nº 8443/1992 (art. 58, II e § 1º). Além disso, considero necessário expedir determinação ao Sesi e ao Senai explicitando, inclusive em razão de princípios constitucionais, que os pontos enumerados no referido item do citado Acórdão estendem-se a qualquer entidade - não se restringem ao IEL. Proponho ainda, ao final, que o Tribunal determine ao Sesi/PR que se abstenha de repassar recursos ao IPD com vistas à execução do Projeto Orbis-MC.

12. **Questionamento II** (fls. 546, 553, 564 e 568): "saques em espécie de recursos da conta corrente específica do Projeto Orbis (Banco Itaú, ag. 3723, c/c nº 03412-4) pelos Srs. Carlos Alberto Del Claro Gloger, Secretário de Desenvolvimento do IPD/PR e Avelino Romero, Gerente Financeiro do IPD/PR, sem o corresponde nexo com a despesa a que se refere, conforme quadro abaixo"

13. O Projeto Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade Metropolitano de Curitiba - Orbis-MC consitui-se em um termo de cooperação técnica inicialmente firmado entre o IEL/PR com o IPD/PR, em 2/5/2004, cujo objeto compreendia a "instalação e operação de um observatório para monitoramento, coleta e divulgação de indicadores de desenvolvimento industrial sustentável e qualidade de vida dos trabalhadores da indústria da Região Metropolitana de Curitiba". Em 2/1/2005, foi firmado um termo aditivo ao termo de cooperação substituindo o IEL/PR pelo Sesi/PR no papel de concedente, mantendo-se inalteradas as demais disposições acordadas (itens 9/12 da instrução de fls. 224/256, vol. 6.

14. O quadro mencionado (fls. 523/524, vol.4), em síntese, discrimina saques no período de janeiro de 2005 a abril de 2006 que totalizam R$ 41.410,00. Cabe transcrever trecho do relatório de inspeção (item 12 - fls. 226) que esclarece as circunstâncias em que ocorreu a transferência da condução do projeto Orbis do IEL/PR para o Sesi/PR (o Senai/PR não participou deste projeto).

"12. Em 2/1/2005, apenas 18 dias após a decisão desta Corte determinando ao Sesi e Senai, cautelarmente, a suspensão dos recursos para aquele Instituto [Acórdão TCU nº 2107/2004 - Plenário], o IEL/PR celebrou com o IPD/PR um novo aditivo ao termo de cooperação (aditivo ao Processo nº 83/04, fl. 32), somente para substituir o concedente, ou seja, substituir o IEL/PR pelo próprio Sesi/PR, mantendo-se inalterados as demais disposições acordadas. Assim, por meio dessa transferência, o Sesi tornou-se parceiro do Instituto Paraná de Desenvolvimento (IPD) na implementação do Orbis-MC e os valores constantes do Aditivo ao Termo, que eram obrigação do IEL/PR, passaram a ser suportados pelo SESI/PR."

15. Seguem as razões de justificativa dos responsáveis.

"45. Esta questão corresponde ao item 'b' da audiência dos diretores do Sesi/PR e à audiência do secretário de desenvolvimento e do gerente financeiro do IPD.

46. O secretário de desenvolvimento do IPD (Sr. Carlos Alberto Del Claro) inicia suas justificativas afirmando que o montante de recursos liberados para o Orbis é de R$ 1.248.939,04, 'contrariamente ao que foi relatado pelo auditor que afirma que o valor liberado para o Orbis foi de R$ 1.698.791,70.'

47. Enfatiza que a diferença (R$ 449.879,37) foi depositada na conta corrente que deveria ser unicamente destinada aos recursos para o Orbis. Entretanto, refere-se a outros projetos e eventos. 'Este procedimento foi a causa de todas as dúvidas, divergências e questionamentos.'

48. Reitera o argumento de que inúmeras vezes o IPD antecipou pagamentos para atender interesses do Projeto Orbis. Em momentos posteriores se ressarciu, efetuando pagamentos de despesas do Instituto com recursos do projeto.

49. Apresenta novamente um quadro denominado PROJETO ORBIS MC - CONCILIAÇÃO BANCÁRIA (Anexo I às razões de justificativas, fls. 910 [vol. 6]). Este mesmo quadro já havia sido apresentado anteriormente (fls. 481). Procura demonstrar, nesse quadro, as somatórias dos aportes e dos pagamentos mensais que teriam sido efetuados, discriminando pagamentos do IPD com recursos do IPD, pagamentos do IPD com recursos do Orbis, e pagamentos do Orbis com recursos do Orbis.

50. Apresenta também um quadro demonstrativo, nos mesmos moldes já apresentados por ocasião da oitiva, no qual procura mostrar que os saques que foram efetuados na conta corrente tiveram a seguinte destinação (Anexo II às razões de justificativas- fls. 911/916):

- R$ 1.870,17 foram utilizados para cobrir despesas do próprio Orbis - pagamentos em dinheiro;
- R$ 25.616,04 para cobrir despesas do IPD, como forma de ressarcimento por despesas do Projeto que haviam sido pagas anteriormente aos repasses do Sesi/PR;
- R$ 13.923,79 para cobrir despesas do próprio Instituto.

51. Apresenta ainda quadros demonstrativos mensais dos valores que teriam sido pagos em espécie, juntamente com comprovantes de pagamentos. Esses quadros contemplam desembolsos com outros projetos e o montante mensal de saques com cartão - Anexo III às razões de justificativas (fls. 917/1.135).

52. Avelino Romero, Gerente Financeiro do Instituto Paraná Desenvolvimento (IPD), reporta-se, em suas justificativas, à análise anteriormente efetuada pela Secex-PR. Refere-se aos esclarecimentos anteriormente prestados pelo Secretário de Desenvolvimento do IPD em face da proposta de adoção de medida cautelar de suspensão de repasses de recursos ao IPD (fls. 507/530, parágrafos 77/93). Trata-se de uma ratificação daquelas justificativas do Secretário do Instituto.

53. Já na identificação da correspondência sintetiza o teor da manifestação - 'Reiteração e Complementação às Primeiras Justificativas sobre o Ponto de Auditoria levantado pelo TCU em relação aos Saques em Espécie efetuados pelo IPD da Conta Corrente do 'Orbis-MC'.

54. Menciona o fato de que na análise das referidas justificativas anteriores, pelo analista, foi considerada inverídica a afirmação de que nem todos os depósitos efetuados na conta bancária do Orbis se destinavam, efetivamente, ao Projeto.

55. Afirma, ratificando a justificativa do Secretário de Desenvolvimento, que 'a conta corrente do Orbis, devido defasagem dos repasses do IEL e SESI para cobrir desembolsos do Orbis, nunca pode ser tratada como exclusividade do Orbis.' (grifei).

56. Salienta que outros parceiros do IPD aportaram recursos na mesma conta bancária, para aplicação em outros projetos. Ressalta, em relação aos saques, que 'todas e quaisquer justificativas em

relação à eles, somente irão prosperar se os esclarecimentos em relação aos aportes forem aceitos pelo avaliador'.

57. Rodrigo Costa da Rocha Loures e Marcos Müeller Schlemm [diretores do Sesi/PR] reportam-se, em suas justificativas, aos esclarecimentos dados pelo IPD a respeito de referidos saques em espécie. Estes esclarecimentos teriam sido aceitos pelo Sesi/PR.

58. Afirmam, referindo-se à resposta dada pelo Instituto, que os repasses de recursos do Sesi/PR para o IPD ocorriam com atraso. Ditos repasses estavam condicionados à apresentação da prestação de contas do mês anterior. Com isso, na maioria dos meses o Instituto era obrigado a realizar despesas necessárias à execução do objeto conveniado antes do recebimento do repasse mensal. Quando os valores eram repassados, ressarcia-se das despesas efetuadas por meio de saques na conta corrente do Termo de Cooperação. Esses valores eram utilizados para realizar o pagamento de algumas despesas do próprio Instituto. Esta seria a justificativa para 'parte dos saques ocorridos em caixa eletrônico e da realização de algumas despesas apontadas pela Secex-PR como alheias ao objeto do Convênio.'

59. Relembram que já foi encaminhado ao Tribunal, quando da manifestação a respeito da proposta de adoção de medida cautelar formulada pela Secex-PR, a planilha denominada "PROJETO ORBIS MC - CONCILIAÇÃO BANCÁRIA" - planilha juntada às fls. 481/482. Fazem referência também aos demais documentos trazidos aos autos pelo Sr. Carlos Alberto Del Claro Gloger, quando também se manifestou sobre a mesma proposta de medida cautelar - fls. 411/484.

60. Reconhecem que o IPD descumpriu a obrigação assumida de movimentar os recursos do Termo de Cooperação em conta corrente específica e exclusiva - aditivo contratual juntado às fls. 162 do Anexo 7.

61. Sustentam, entretanto, que não houve desvio de numerário, má-fé do gestor, locupletação, malversação da coisa pública, dano ao Erário, nem descontrole das contas. Ressaltam que o Sesi/PR 'compromete-se a efetuar uma prestação de contas mais rigorosa nos Convênios que mantém e vier a manter, nos estritos termos da Ordem de Serviço Conjunta nº 02/2006.'

**ANÁLISE - II** (item 'b' da audiência dos diretores do Sesi/PR e audiência do Secretário de Desenvolvimento e do Gerente Financeiro do IPD)

62. As justificativas trazidas pelo Sr. Carlos Alberto Del Claro Gloger nada acrescentam em relação aos esclarecimentos prestados por ocasião da oitiva.

63. Mantenho, por conseguinte, o entendimento manifestado na instrução em que aquelas justificativas foram analisadas, considerando que os argumentos apresentados, tanto os daquela ocasião como os que ora se examinam, são insuficientes para justificar as ocorrências apontadas. Transcrevo, nos parágrafos que seguem, trecho da análise contida na instrução anterior, visto que não foram apresentados novos argumentos.

16. No trecho da instrução mencionado (itens 78/87 - fls. 518/520, vol. 4) são apontadas falhas e inconsistências significativas na conciliação bancária dos recursos do Projeto Orbis, a exemplo de: (i) as prestações de contas não contém todos os valores creditados na conta corrente do projeto; (ii) houve créditos na conta específica de recursos de outros projetos. Conforme apurado no relatório de inspeção, o aporte de recursos feitos pelo Sesi/PR na conta bancária do projeto foi de cerca de R$ 1,7 milhão.

"64. A análise que se faz em relação aos esclarecimentos prestados pelo Sr. Avelino Romero não pode ser diferente da que se faz em relação às que foram apresentadas pelo Sr. Carlos Alberto Del Claro Gloger. Mantenho, assim, o entendimento anterior, parcialmente transcrito no parágrafo anterior - parágrafos 78/87 da instrução de fls. 507/530.

65. As razões de justificativas trazidas pelos diretores do Sesi em relação a esta questão dos saques de recursos em espécie da conta corrente específica do Projeto Orbis são, também, basicamente as mesmas apresentadas nos esclarecimentos relacionados à já referida oitiva. Estão baseadas nas justificativas dadas pelo IPD (por Carlos Alberto Del Claro Gloger). Mantenho, por conseguinte, o entendimento de que as justificaticas apresentadas são insuficientes para afastar a irregularidade, conforme já manifestado na instrução de fls. 507/530.

66. Considero que essa questão está atrelada ao pagamento de despesas do IPD com recursos do Projeto Orbis, adiante tratada. A análise indica a existência de débito. Assim, entendo que é necessário

constituir processo apartado, em sede de Tomada de Contas Especial, para se proceder a apuração do débito e a citação dos responsáveis."

17. **Questionamento III** (fls. 546, 553): "Pagamentos de despesas do IPD com recursos do Projeto Orbis (item 'c' da audiência dos diretores do Sesi/PR)"

"67. Ao apresentar suas justificativas a respeito deste item, os dirigentes do Sesi/PR esclarecem preliminarmente que dividiram-no em duas questões: pagamento de taxa de administração e pagamento de despesas diversas. Contudo, limitam-se, nesse ponto das justificativas, à questão do pagamento de taxa de administração.

68. Quanto ao pagamento de taxa de administração, afirmam que desde que o Sesi/PR assumiu o Termo de Cooperação isso deixou de existir. O próprio instrumento contratual (Aditivo ao Termo de Cooperação) assim estabeleceu. Sustentam que o fato de ter havido pagamento de taxa de administração 'em período pretérito, (...) por certo não justifica a desaprovação das contas, menos ainda a aplicação de multa, mas a adoção de medida corretiva que, como visto, foi implementada antes mesmo de que este E. Tribunal assim determinasse'.

69. A par disso, contestam as informações constantes no parágrafo 14 do relatório de inspeção, o qual transcrevo:

'14. Apesar de os aditivos citados estipularem que não seriam mais repassados recursos ao IPD a título de taxa de administração, verificamos que, coincidentemente, nos meses de março e maio de 2005, em que houveram repasses ao IPD de R$ 137.200,00 e R$ 157.000,00, respectivamente, também foram alocadas despesas de exatamente 10% dos valores repassados, R$ 13.720,00 e R$ 15.700,00, na rubrica '07.03 - Outras despesas - Gestão Central IPD", constante do "Cronograma Financeiro 2005' (fl. 69). Cabe ressaltar que essa rubrica foi utilizada até maio/2005 para pagamento ao IPD da taxa de administração, conforme "Anexo- II - Discriminação das Despesas", referente aos valores aplicados até setembro/2005 (fls. 83/84). A partir de ago/2005, essa rubrica passou a abrigar 'Despesas de gestão Central' (fl. 87), porém não mais para o IPD e sim para outros fornecedores como AWE Serviços Ltda. ME (que tem como sócio o Sr. Avelino Romero, Gerente Financeiro do IPD - fls. 119/121), DLM - Consultoria e Gestão Ltda. (que tem como sócia a Sra Maria de Lourdes Domakoski, que trabalha no IPD, com poderes de movimentação da conta específica do Orbis no Banco Itaú - ver fl.88), Losso, Malina Losso Advogados Associados, etc., indicando que o pagamento ao IPD está sendo realizado por meios desses fornecedores. Grifamos'

70. Afirmam que 'as assertivas que constam no item 14 da instrução' que relacionam despesas de administração com os valores repassados (10%) não prosperam - 'não há prova material nos autos que corrobore o argumento da douta Unidade Técnica. Pelo contrário, segundo verifica-se da prestação de contas apresentada pelo IPD, o numerário referido foi utilizado para pagamento de despesas afetas ao Projeto Orbis-MC.'

71. Também não haveria prova material que pudesse comprovar a afirmação de que nos meses subsequentes - 'A partir de ago/2005', a taxa de administração foi paga por meio de contratos celebrados com prestadores de serviços.

**ANÁLISE - III** (item 'c' da audiência dos diretores do Sesi/PR)

72. Embora os justificantes argumentem que não existem provas materiais de que tenha havido pagamento de taxa de administração, os pagamentos realizados às empresas AWE e à DLM caracterizam-se como despesas administrativas.

73. O objeto do contrato firmado com a AWE, em julho de 2005, é a 'prestação de serviços pela CONTRATADA, objetivando o planejamento, adequação e operacionalização de atividades administrativas, contábeis e tributárias, relativas ao projeto OBSERVATÓRIO REGIONAL BASE DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE METROPOLITANO DE CURITIBA - ORBIS MC (...)' (grifei) - fls. 474. Já o contrato firmado com a DLM CONSULTORIA E GESTÃO LTDA., em setembro de 2005, tem por objeto a 'o planejamento, adequação e operacionalização de atividades administrativas, gestão de convênios de cooperação do IPD (...)' (grifei) - fls. 467.

74. Esta questão foi comentada na instrução anterior, quando se analisa os esclarecimentos então trazidos pelo Sr. Carlos Alberto Del Claro Gloger - Secretário de Desenvolvimento do IPD, a respeito dos

gastos com taxa de administração - parágrafo 92 da instrução de fls. 507/530. Conforme ficou então consignado, não é razoável o argumento de que os dispêndios efetuados a título de 'taxa de administração' e de 'gestão central do IP' referem-se a despesas com implementação do projeto. Por que é que estas despesas não foram apresentadas como tal, de forma discriminada e com os devidos comprovantes, nas prestações de contas, uma vez que foram computadas? Também não é razoável imaginar que as despesas com 'implementação do Projeto', por mera coincidência, correspondam exatamente a 10% do repasse, como demonstrado no parágrafo 14 do relatório de inspeção, já transcrito nesta instrução - parágrafo 69.

75. Também são caracterizados como despesas administrativas os pagamentos efetuados à BICCA Consultoria, Investimentos e Administração de Bens S/C Ltda. Esta empresa celebrou com o IPD, em 1/9/2000, um contrato de prestação de serviços cujo objeto é o 'planejamento, controle e gerenciamento das atividades operacionais, administrativas e comerciais do IPD'. Em 10/3/2004 o contrato foi aditado (fls. 115/116). Na cláusula que define o objeto, passou a constar que 'Além das obrigações assumidas no contrato original o IPD se responsabiliza pela gestão administrativa, financeira e pelas relações institucionais do Projeto Observatório Base de Indicadores de Sustentabilidade Metropolitano de Curitiba, Orbis-MC.' A Bicca já gerenciava, pelo contrato original, as atividades administrativas do IPD. Com o aditivo, ficou consignado que essas atividades englobavam o Projeto Orbis.

76. Considero que os argumentos apresentados são insuficientes para justificar a ocorrência. Proponho, ao final, que a questão seja tratada em processo apartado, em sede de Tomada de Contas Especial.

18. **Questionamento IV** (546 e 553): "Realização de despesas cujas justificativas ou comprovantes foram considerados insuficientes em 72,13% do que foi examinado em relação às contas contábeis: DESPESAS DE VIAGENS (3.1.01.04...); ASSESSORIA E CONSULTORIA (3.1.01.06.02...); PROMOÇÕES E EVENTOS (3.1.01.06.08...); e, MUNDIAL DO ATLETISMO DO TRABALHADOR (6.2.03.99.03)" - item 'd' da audiência dos diretores do Sesi/PR

19. A seguir, serão transcritos trechos do relatório de inspeção que melhor contextualizam este ponto da audiência dos diretores do Sesi/PR.

"31. Com a interrupção de transferências para o IEL [Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário] a maior parte dos recursos passaram a ser geridos diretamente pelo Sesi e pelo Senai. Muitas atividades que eram identificadas como projetos no âmbito do Instituto passaram a ser administradas de forma pulverizada, ao serem assumidas pelos então concedentes, por meio dos seus diversos departamentos. Assim, tornou-se impossível identificá-las de forma compartimentada, conforme pretendia a equipe, para averiguar a gestão dos recursos, já que, de acordo com a denúncia, continuavam em uso as mesmas práticas antes adotadas por intermédio do IEL.

32. Constatada essa dificuldade, selecionou-se algumas contas contábeis (grupos de contas) para exame detalhado das despesas, em determinado período. Desse modo, poderiam ser identificadas possíveis irregularidades, que estariam consubstanciadas na adoção de práticas semelhantes às anteriormente praticadas, conforme constatado em inspeção realizada em 2004 (TC nº 004.531/2004-5)."

20. No relatório de inspeção, a título de exemplo, foram apresentadas algumas das ocorrências constatadas nessas contas (itens 52/67 do relatório de fls. 224/255). Os diretores do Sesi/PR apresentaram suas razões de justificativa acerca dessas ocorrências que forma apresentadas nos itens 77/94 da instrução de fls. 1527/1581.

21. A seguir, serão transcritos parágrafos da análise da Secex-PR que resumem o parecer da Unidade Técnica.

"111. Conforme já comentado, os demonstrativos contábeis e financeiros são de difícil averiguação e as falhas verificadas afetam a confiabilidade desses demonstrativos.

112. Considero que as justificativas trazidas em relação aos questionamentos que compõem este item da audiência não são plenamente aceitáveis. Contudo, os justificantes assumem as falhas nos lançamentos e demonstrativos contábeis e trazem esclarecimentos que se revestem de certa razoabilidade.

113. Em relação às despesas questionadas a título de exemplo no relatório de inspeção - Itens dos lançamentos contábeis nº 117, nº 84 e nº 43, as justificativas apresentadas levam a inferir que é admissível

que tais despesas tenham sido, de fato, realizadas. Os elementos que foram possíveis colher durante a inspeção e tudo o que consta dos autos não permitem maiores questionamentos a estas despesas.

114. Assim, entendo que cabe determinação ao Sesi/PR no sentido de se evitar que as falhas ora detectadas na apropriação de despesas venham a ocorrer novamente.

115. É necessário, em razão do princípio da transparência (e da publicidade), que sejam adotados mecanismos capazes de evidenciar prontamente a efetiva realização das despesas contabilizadas.

116. Além disso, em razão do principio da finalidade (de supremacia do interesse público), também aliado ao princípio da transparência, é necessário que previamente à realização de cada despesa haja certificação de que sua realização atende aos objetivos institucionais da entidade. Para isso, todas as despesas devem ser precedidas de autorizações. Essas autorizações têm que conter demonstrações claras da necessidade e da finalidade da despesa a que se refere.

22. **Questionamento V** (546 e 553): "Em relação ao contrato firmado com Justen, Pereira, Oliveira e Talamini Sociedade de Advogados, em 12 de dezembro de 2005 (item 'e' da audiência dos diretores do Sesi/PR): contratação de serviços advocatícios sem licitação; e pagamento de honorários decorrentes do respectivo contrato sem que se caracterize a existência de interesse do Sesi"

"117. Os dirigentes do Sesi/PR alegam que a contratação foi realizada sem licitação com fundamento na hipótese de inexigibilidade prevista no art. 10, II, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, que assim estabelece:

'Art. 10. A licitação será inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendido aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado;'

118. Informam, a propósito de ter sido apontado no relatório de inspeção que o contrato em questão não traz a identificação de quem o assinou na condição de representante do Sesi, que foi assinado por Arthur Carlos Peralta Neto, que naquele ato representou o diretor regional do Sesi/PR, mediante procuração (fls. 738, Anexo VII).

119. A contratação estaria amparada na hipótese de inexigibilidade, uma vez que haveria inviabilidade de competição. Os parâmetros de inexigibilidade adotados pelo TCU seriam:

- tratar-se de serviço inédito ou incomum, que exige um grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos inerentes ao processo de licitação;

- notória especialização do prestador do serviço, na área em que se insere o objeto pretendido.

120. Os serviços objeto do contrato possuiriam características próprias, em razão do grau de complexidade e por não encontrarem precedentes no Sesi/PR. Além disso, exigiria um grau de confiança por parte do contratante 'impossível de ser avaliado mediante procedimento licitatório, haja vista os critérios objetivos que o norteiam.'

121. A par disso, sustentam que não é correta a posição da Unidade Técnica de que não poderia haver interesse da Entidade na contratação de escritório de advocacia, uma vez que o interesse seria do Administrador.

122. Afirmam que 'o objeto do contrato, desde sua gênese, teve relação com a defesa técnica do Sesi, e não de seus administradores'. Cada representante atua em nome da Entidade. A doutrina e a jurisprudência seriam favoráveis a que esses representantes tenham defesa técnica patrocinado pelo órgão em nome do qual atuam.

123. Ressaltam que 'a intenção do administrador ao contratar os serviços técnicos não foi a prestação de serviço a si mesmo, mas a prestação de serviço em prol do Sesi/PR.' Os pontos principais da prestação de serviços 'são inerentes a defesa do Sesi/PR perante o TCU, não da pessoa física de seus administradores'. Na hipótese de elaboração de defesa perante o Ministério Público, haveria necessidade de aditamento do contrato, conforme já avençado.

124. Concluem afirmando que está clara a boa-fé da Administração e que não podem persistir os argumentos da Secex-PR.

**ANÁLISE - V** (item 'e' da audiência dos diretores do Sesi/PR)

125. Em relação a esta questão, entendo que o primeiro ponto a ser debatido é a inexistência de interesse do Sesi na contratação.

126. Verifica-se que o objeto do contrato é 'a orientação e assessoramento do CONTRATANTE no que se refere às auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União a partir da representação da Secex-PR, autos 4531/2004, assim como o processo administrativo frente ao Ministério Público Federal dele derivado, atualmente encaminhado ao Ministério Público do Estado do Paraná.' Dentre as medidas que o escritório de advocacia poderá propor, de acordo com a cláusula 2ª do contrato, consta: '(ii) Impugnar o 'mérito' da imputação acerca da existência de indícios de irregularidades'. - contrato juntado às fls. 614/618 do Anexo IV.

127. As deliberações do Tribunal nos autos consubstanciaram-se em determinações ao Sesi/PR e ao Senai/PR no sentido de proteger os interesses das entidades. Trata-se do Acórdão TCU nº 2107/2004, do Acórdão TCU nº 614/2005 e do Acórdão TCU nº 1599/2005, todos do Plenário.

128. Por meio do Acórdão TCU nº 614/2005 (18/5/2005) o Tribunal tornou definitivo, em relação aos convênios então existentes entre o Sesi/PR (e o Senai/PR) de um lado, e de outro lado o IEL, o caráter da medida cautelar que havia sido adotada por meio do Acórdão 2107/2004, determinando ao Sesi/PR (e ao Senai/PR) que não efetuassem, por meio dos instrumentos de convênio genéricos já celebrados, quaisquer repasses financeiros ao IEL.

129. Por meio do Acórdão TCU nº 1599/2005 (5/10/2005) o Tribunal determinou a constituição de processo apartado, convertendo-o em tomada de contas especial e determinando a citação dos envolvidos em irregularidades então apuradas. Além disso, autorizou a realização de audiências de dirigentes do Sesi/PR (e do Senai/PR), dentre eles os ora justificantes, em razão de ocorrências apontadas pela Unidade Técnica como irregulares.

130. É de notar que o último Acórdão foi proferido em outubro de 2005. O contrato que ora se discute foi firmado posteriormente, em dezembro (mesmo ano). Então a contratação teria o propósito de contestar as deliberações do TCU. Infere-se que a intenção seria recorrer em relação às determinações, ou atuar na defesa dos dirigentes que viriam a ser citados e dos que seriam chamados em audiência.

131. Até o momento, e em data posterior à contratação, a entidade não ingressou com nenhuma medida recursal contra as determinações. Então, a atuação da contratada só pode ter sido em prol da defesa dos dirigentes.

132. Não é necessário que advogados da contratada figurem como subscritores de qualquer peça processual porventura encaminhada ao Tribunal. O contrato prevê que a atuação pode se dar por meio de assessoramento ao quadro de advogados da própria entidade - 'poderá colaborar na elaboração e (ou) revisão de manifestações elaboradas por outros advogados internos do CONTRATANTE ou externos que venham a ser contratados'.

133. Assim, reafirmo o entendimento de que inexiste interesse do Sesi nesta contratação.

134. Ainda que se admitisse, por hipótese, a existência de legítimo interesse do Sesi/PR, restaria a questão da contratação sem licitação.

135. Discordo dos argumentos trazidos pelos justificantes. Em que pese o notório conhecimento jurídico do Dr. Marçal Justen Filho, entendo que o objeto do contrato não é a prestação de um serviço inédito ou incomum.

136. O processo do TCU (TC 004.531/2004), de que trata a contratação, não envolve questões que exigem um conhecimento incomum de direito. As deliberações do Tribunal naquele processo estão relacionadas a gastos considerados irregulares.

137. Conforme já comentado, além da conversão do processo em TCE, o Tribunal autorizou, no item 9.5 do Acórdão TCU nº 1599/2005 - Plenário, a realização de audiência de dirigentes do Sesi/PR (e do Senai/PR), de acordo com a participação de cada um, devido a práticas consideradas irregulares, assim sintetizadas:

'9.5.1. despesas amparadas em documentos inidôneos;

9.5.2. despesas que beneficiaram funcionários das Entidades, sem comprovação da prestação de serviços;

9.5.3. despesas sem relação com as atividades institucionais das Entidades;

9.5.4. despesas com cursos a pessoas sem vínculo;

9.5.5. aporte financeiro de R$ 91.711,25 à empresa Viddatech Eletromédica Ltda., dirigida por ex-dirigente do Senai/PR;

9.5.6. repasse de R$ 265.043,00 e R$ 561.643,25 ao Instituto Paraná de Desenvolvimento - IPR (*sic.*), presidido pelo Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures, sem qualquer comprovação de despesas;

9.5.7. pagamento de passagens aéreas com destino ao Canadá, para o Sr. Didio Costa Rocha Loures, irmão do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures;

9.5.8. ressarcimento de despesas pessoais da Sra. Larissa Rocha Loures Marczak, filha do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures, tais como faturas telefônicas, restaurante, taxi, hotel, supermercado, combustível e pedágio;

9.5.9. diversos pagamentos à empresa LWL Comunicações Ltda., de propriedade do Sr. Luiz Henrique Beauchamp Weber e Luciana Rocha Loures Weber, sobrinha do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures, ressaltando que algumas das notas fiscais foram atestadas pelo próprio prestador de serviços, Sr. Luiz Henrique Beauchamp Weber;

9.5.10. despesas com viagens para Cleveland e outro destino não informado, para a Sra. Luciana Rocha Loures Weber, sobrinha do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures, sem comprovação de despesas ou justificativas para os pagamentos; e

9.5.11. transferência de recursos do Sesi/PR e do Senai/PR ao IEL para serem utilizados no pagamento de salários e/ou previdência social dos funcionários daquele Instituto;'

138. Somente fatos, que porventura não tivessem sido percebidos anteriormente pelo Tribunal, poderiam levar à reformulação das deliberações. Supostos fatos teriam ocorrido no âmbito da administração da entidade. Então, ninguém melhor do que a própria administração para demonstrá-los. Não seria necessário notório conhecimento jurídico para essa demonstração.

139. Assim, reafirmo o entendimento de que não havia interesse do Sesi/PR na contratação. Os dirigentes ora ouvidos em audiência tinham interesse pessoal em firmar o contrato.

140. Desse modo, entendo que é necessário que estes dirigentes assumam o ônus da contratação, restituindo ao Sesi/PR o montante que foi pago em razão do contrato.

141. É de esclarecer que se constatou, na inspeção, que o valor pago foi de R$ 50.000,00. A nota fiscal de prestação de serviço que consta no processo refere-se à 2ª parcela do contrato (R$ 25.000,00) - fls. 608 do Anexo IV. Entretanto, isso corresponde a uma parte apenas da remuneração - item 'a' da cláusula terceira.

142. O contrato prevê várias possibilidades de se pagar honorários adicionais: item 'b' - êxito final administrativo; item 'c' - propositura de medida judicial destinada a liberar o convênio Sesi/Senai-IEL; e, item 'd' - propositura de medida judicial destinada a impugnar a decisão do TCU acerca dos indícios de irregularidade.

143. No caso de êxito final administrativo pleno (mais R$ 80.000,00); êxito final administrativo parcial (mais R$ 50.000,00); êxito final administrativo limitado (mais R$ 20.000,00). Na hipótese de propositura de medida judicial destinada a impugnar a decisão do TCU, os honorários adicionais de *pró-labore* serão de R$ 40.000,00, aos quais poderão ser acrescidos outros, dependendo do desfecho. Cada hipótese de desfecho contempla um adicional de êxito, que em caso de êxito final pleno é de R$ 100.000,00.

144. Considerando que inexiste interesse do Sesi nesta contratação, é necessário que os ora justificantes, verdadeiros interessados, promovam o ressarcimento da importância paga. Formulo proposta, ao final, de constituição de processo apartado, em sede de tomada de contas especial, para tratamento dessa questão. Entretanto, o que se apurou na inspeção é que foram pagos R$ 50.000,00. Sabendo-se que isso corresponde a uma parte apenas da remuneração, faz-se necessário averiguar se não foram efetuados outros pagamentos.

145. Desse modo, entendo que é necessário, no processo de TCE, realizar, previamente à citação, diligência ao Sesi/PR, solicitando que informe, em relação ao contrato firmado em 12/12/2005, com Justen, Pereira, Oliveira e Talamini Sociedade de Advogados, quais foram as datas dos pagamentos das duas parcelas de R$ 25.000,00 e se foi realizado, ou não, algum pagamento além do correspondente ao item 'a' da cláusula terceira. Caso tenha havido, que informe os valores e respectivas datas de pagamentos.

23. **Questionamento VI** (fls. 546, 553 e 561): "afronta aos princípios da impessoalidade, da legalidade e da publicidade, configurada pelas seguintes ocorrências (item 'f' da audiência dos diretores do Sesi/PR e item 'b' da audiência do diretor regional do Senai/PR)"

"1) ausência de efetivo processo seletivo para admissão de pessoal, caracterizada por alguma(s) da(s) seguintes situações:

1.1) falta de publicidade;

1.2) inexistência de processo seletivo, propriamente (não apresentado por ocasião da inspeção);

1.3) simples transferência de outra entidade (IEL);

1,4) contratação de comissionados para cargos efetivos, sem qualquer seleção;

1.5) seleção mediante entrevista, ou simples certificação de aptidão psicológica;

1.6) preterição de candidatos melhor classificados em provas técnicas, sem que tenha sido demonstrado o motivo para tal;

2) contratação de pessoal sem prévia definição do quadro de cargos pelos Conselhos (Sesi e Senai);

3) fixação de padrões de vencimentos sem aprovação dos Conselhos;

4) fixação de salários individuais em desacordo com o próprio padrão adotado;'

146. É de esclarecer, preliminarmente, que as ocorrências apontadas nos subitens 1 a 4 dizem respeito ao Sesi/PR e ao Senai/PR - correspondem aos subitens 'f.1' a 'f.4' da audiência dos diretores do Sesi e aos subitens 'b.1' a 'b.4' do diretor regional do Senai. Já as ocorrências apontadas nos subitens 5 e 6 dizem respeito somente ao Senai/PR - correspondem aos subitens 'b.5' a 'b.6' da audiência do diretor regional do Senai.

147. Em relação aos subitens cujos questionamentos (e a própria redação) são os mesmos, as justificativas apresentadas pelos representantes das duas entidades também são basicamente as mesmas.

148. Assim, entendo desnecessário repetir integralmente o relato das duas justificativas apresentadas. Sintetizo primeiramente as razões de justificativas apresentadas pelos dirigentes do Sesi. Posteriormente, acrescento algumas particularidades que constam nas justificativas que dizem respeito a questões ligadas apenas ao Senai.

**Razões de Justificativas - diretores do Sesi/PR**

149. O diretor regional e o Superintendente Regional do Sesi/PR iniciam suas justificativas reconhecendo que os apontamentos da Unidade Técnica relacionados às questões de recursos humanos foram efetuados com fundamento na jurisprudência do TCU. Contudo, manifestam discordância em relação à jurisprudência do Tribunal - 'da qual, com o máximo respeito, se discorda'. Sustentam que 'não se aplicam aos serviços sociais autônomos os princípios próprios das atividades públicas haja vista a sua natureza eminentemente privada.'

150. Fundamentam seu posicionamento em parecer elaborado pelo Advogado Diogo de Figueiredo Moreira Neto, do qual transcrevem a ementa - fls. 739/784 do Anexo VII.

151. De acordo com o parecer, haveria distinção entre o que dispõe o *caput* e o que dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição. Seriam comandos alternativos - ou se aplicaria o *caput*, ou se aplicaria o parágrafo único.

152. Os serviços sociais submeter-se-iam apenas ao que dispõe o parágrafo único do art. 70. Teriam apenas a obrigação de prestar contas. Estariam sujeitos tão somente à observância das finalidades dos recursos que lhes fossem repassados.

De acordo com o citado parecer,

'(...) o Colendo Tribunal de Contas da União tem considerado que essas entidades estariam submetidas às normas constitucionais aplicáveis à administração pública, nominadamente aos princípios da legalidade, da publicidade, da moralidade e da impessoalidade (estes, constantes do art. 37, caput, da

Constituição), mais o da finalidade (inferido do art. 2º, e, da Lei nº 4.717, de 29/6/1965) e, ainda, o da isonomia (princípio fundamental, do art. 5º, *caput*, CF).

Está-se, portanto, ante interpretação jurisdicional que extrapola a imposição de obrigações públicas concretas de fazer, que são aplicáveis exclusivamente a pessoas administração pública, para estendê-las àquelas entidades privadas de colaboração, como o são os serviços sociais autônomos, desse modo caracterizados no direito administrativo brasileiro, não obstante inexistir qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional que autorize ou justifique essa extenção interpretativa. (negritos no original).'

154. Prosseguindo, os justificantes abordam cada uma das ocorrências apontadas como caracterizadoras de indício de irregularidade.

155. Em relação à ausência de efetivo processo seletivo e à falta de publicidade, reconhecem que 'parte dos testes seletivos realizados no âmbito do Sesi/PR até dezembro de 2005, não se enquadravam nos ditames estabelecidos por esta E. Corte de Contas.' Entretanto, a partir de janeiro de 2006 esta situação teria sido ajustada. Afirmam que toda e qualquer contratação de mão de obra passou a ser divulgada através de uma das seguintes opções: publicação de anúncio em jornal; Banco Nacional de Empregos; Agência do Trabalhador; Rádio (exclusivo para as cidades do interior do Estado); ou Edital (em mural interno). Juntaram cópias de publicações de anúncios de seleção em jornais e de editais que teriam sido divulgados, bem como de solicitações à Agência do Trabalhador - fls. 785/757 do Anexo VII.

156. No que diz respeito à realização de entrevistas para seleção em data anterior à de publicação, conforme apontado no relatório de inspeção - final do parágrafo 73, afirmam que o anúncio que foi disponibilizado à equipe de fiscalização, datado de 19 de fevereiro de 2006, não se referia à aludida contratação. Juntam cópia de publicação de anúncio datada de 18/12/2005 - fls. 858 do Anexo VII.

**f.1.2) inexistência de processo seletivo, propriamente (não apresentado por ocasião da inspeção)**

157. Em relação a esse quesito, contestam o que foi apontado pela equipe de inspeção (parágrafo 72 do Relatório). Afirmam que, à exceção das contratações para cargos de confiança e daquelas por prazo determinado, todas ocorreram mediante teste seletivo, de acordo com os normativos internos do Sesi/PR.

158. Embora afirmando que as contratações têm se realizado mediante processo seletivo, sustentam que ainda que inexistissem, 'nas poucas contratações apontadas', não seria suficiente para caracterizar má-fé dos gestores, pois isto não se configuraria em dano ao erário.

159. Ressaltam que desde o início deste ano o Sesi/PR estabeleceu uma série de procedimentos que são cumpridos em cada contratação: 1º) divulgação; 2º) inscrições; 3º) análise do perfil; 4º) avaliação de conhecimento técnico (aplicação de prova técnica); 5º) entrevista com a área de Recursos Humanos; 6º) entrevista com a área solicitante (Gestor imediato e demais envolvidos); 7º) aprovação do candidato. Juntam documentos correspondentes a testes seletivos realizados - fls. 859/1287 do Anexo VII.

**f.1.3) simples transferência de outra entidade (IEL)**

160. Em relação à contratação [de Gina Paladino] por simples transferência do IEL, afirmam que a contratação ocorreu por necessidade do serviço, em razão de sua formação acadêmica/titulação e experiência profissional. Apresentam o currículo da contratada, procurando, com isto, demonstrar sua vasta formação acadêmica.

161. Argumentam que o IEL e o Sesi/PR fazem parte do mesmo grupo econômico e que em razão disso não se poderia impingir redução de salário à funcionária ao transferi-la de uma entidade para a outra. Afirmam que Gina Paladino foi contratada inicialmente pelo IEL para a função de Diretora. Ressaltam que a funcionária exerce cargo de confiança, demissível *ad natum*, o que a exime de prestar teste seletivo público.

162. Informam que desde agosto de 2005 toda e qualquer transferência de empregados que compõem o Sistema Fiep ocorre tão somente quando o empregado de uma das casas obtém êxito em processo seletivo público, concorrendo de forma isonômica com candidatos externos.

**f.1.4) contratação de comissionados para cargos efetivos, sem qualquer seleção**

163. Em relação à esta questão, manifestam-se reconhecendo 'o equívoco ocorrido na contratação dos profissionais para ocuparem cargos de confiança' e informam que está sendo elaborado um novo

plano de cargos, que estaria em 'fase de aprovação' pelo conselho regional. De acordo com este novo plano as funções de gestão seriam ocupadas obrigatoriamente por funcionários pertencentes ao quadro de carreira da Entidade. As funções de confiança seriam ocupadas por funcionários pertencentes ao quadro de carreira, ou por profissional contratado exclusivamente para esse exercício.

**f.1.5) seleção mediante entrevista, ou simples certificação de aptidão psicológica**

164. Os justificantes contestam o relatório de inspeção em relação a este item. As admissões teriam sido efetuadas com base em 'critérios, levando-se em consideração as práticas vigentes da Entidade.'

**f.1.6) preterição de candidatos melhor classificados em provas técnicas, sem que tenha sido demonstrado o motivo para tal**

165. O diretor-regional e o diretor-superintendente do Sesi/PR procuram justificar esta ocorrência afirmando que os candidatos, além de serem submetidos a prova técnica, estão sujeitos a entrevistas. Os candidatos que obtêm nota a partir de 7,0 na prova técnica, passam pela entrevista, 'que apenas confirma a experiência profissional e avalia as competências comportamentais'. Juntam documentos através dos quais pretendem comprovar esta assertiva - fls. 1288/1294 do Anexo VII.

166. Afirmam que a Secex-PR não apontou um caso específico em que tenha ocorrido preterição de candidato melhor classificado em prova técnica. De todo modo, argumentam que isso ocorreu em razão do resultado da entrevista.

**f.2) contratação de pessoal sem prévia definição do quadro de cargos pelos Conselhos (Sesi e Senai)**

167. Os justificantes argumentam que os dispositivos do Regulamento Nacional do Sesi que foram evocados no relatório de inspeção em face dessa ocorrência não trazem menção expressa quanto à necessidade de que se quantifique previamente a composição dos quadro de empregados. Assim, a irregularidade apontada não subsistiria.

168. Não obstante, informam que o Sesi/PR já definiu junto ao seu conselho regional o quadro quantitativo de empregados. Junta cópia de ata de reunião do conselho regional do Sesi/PR na qual o Sr. Pontes (diretor de administração e controle) 'demonstrou o quadro de funcionários, expondo o número total de 1496 pessoas', o que corresponde a um quadro (Execução Orçamentária - Sesi) em que se compara 2006 e 2007 - fls. 1312/1316 e 1317 do Anexo VII.

169. Informam que a necessidade de pessoal está baseada nos planos de trabalho da Entidade. O número de empregados necessários é apresentado ao conselho regional e as contratações são efetuadas dentro desse patamar.

170. Além disso, afirmam que uma nova contratação somente ocorre após o cumprimento de etapas seqüenciais. Inicialmente as unidades devem obter aprovação da vaga pela gerência regional e encaminhar o pedido à área de planejamento e desenvolvimento de recursos humanos. Nas coordenações regionais as vagas devem ser aprovadas pelas respectivas diretorias, dando-se o mesmo encaminhamento. A área de planejamento e desenvolvimento de RH analisa semanalmente a necessidade, levando em consideração o orçamento aprovado para contratações e a necessidade de expansão. Finalmente, a requisição de contratação é submetida à análise e aprovação do comitê de diretoria, que levará em consideração a expansão do negócio, o volume dos serviços e o impacto financeiro decorrente da contratação solicitada.

**f.3) fixação de padrões de vencimentos sem aprovação dos Conselhos**

171. Afirmam os justificantes que o novo Plano de Cargos e Salários, 'que se encontra em fase de aprovação no Conselho Regional do Senai/PR (Sic.), inclui a Tabela Salarial a ser praticada para as novas contratações.' Esta nova tabela servirá também para enquadramento dos atuais funcionários.

**f.4) fixação de salários individuais em desacordo com o próprio padrão adotado**

172. Mais uma vez os justificantes recorrem ao novo plano de cargos e salários que estaria para ser aprovado e evitaria 'este tipo de distorção'. Informam, além disso, que as contratações 'já procedidas, fora da política salarial vigente' são casos pontuais e decorrem da 'notória especialização do profissional contratado, e sempre de acordo com os salários praticados no mercado'.

***Razões de Justificativas - diretor regional do Senai/PR***

173. Em relação aos subitens cujos questionamentos (e a própria redação) são os mesmos apresentados aos diretores do Sesi, as justificativas apresentadas pelo diretor regional do Senai/PR também são basicamente as mesmas.

174. Assim, conforme já exposto, entendo desnecessário repetir integralmente o relato das justificativas. Acrescento apenas particularidades que constam nas justificativas e que dizem respeito tão somente a questões ligadas ao Senai.

**Subitem 'b.1.1'**

175. As justificativas apresentadas em nada diferem das que foram trazidas pelos dirigentes do Sesi/PR, ressalvado apenas que nestas não consta o último parágrafo (daquela - dos dirigentes do Sesi), o qual procura esclarecer questão relacionada a processo seletivo realizado para a Universidade da Indústria, a respeito do qual haviam sido apresentados documentos à Equipe de Inspeção que não corresponderiam a tal processo.

176. Quanto aos documentos trazidos em anexo às justificativas, diferentemente do que se verificou em relação aos anúncios de seleção do Sesi/PR, os do Senai/PR não informam as datas das provas.

**Subitem 'b.1.3'**

177. Em relação às constatações de simples transferência de outra entidade (IEL), sustenta que isso ocorreu porque os funcionários (Geraldo Morceli Bolzani e Gilson Monteiro Fonseca) atuavam em projeto que foi transferido do IEL para o Senai/PR. Os projetos seriam: APL's - Arranjos Produtivos Locais e RETEC - Rede de Tecnologia. O IEL não poderia continuar arcando com os custos de tais projetos.

**Subitem 'b.2'**

178. Também nesse subitem as justificativas, com as devidas adaptações, são idênticas às dos diretores do Sesi. Juntaram cópia de Ata do Conselho Regional, à qual foi anexado um quadro (Execução Orçamentária - Quadro e Despesas de Pessoal), buscando, com esses documentos, demonstrar que existe deliberação prévia do Conselho definindo o quadro de cargos - fls. 1307/1311.

(...)

**ANÁLISE - VI - diretores do Sesi/PR**

186. O argumento de que há dissociação entre o comando contido no cáput do art. 70 da Constituição e o que dispõe o seu parágrafo único contraria a idéia básica do que seja um sistema jurídico. Harmonia é premissa básica do sistema jurídico como um todo. Como então conceber que o *caput* de um artigo da Constituição dite um comando normativo e um parágrafo desse mesmo artigo dite outro. Isto somente pode ocorrer quando expressamente se estabelece que se trata de ressalva ou de exceção, o que absolutamente não é o caso do art. 70.

187. Isto significa dizer que é vedado ao TCU fiscalizar os serviços sociais quanto à legalidade, à impessoalidade, à moralidade, à publicidade e à eficiência. Ora, não haveria o menor sentido o TCU examinar as contas, se não pudesse certificar-se de que os recursos foram aplicados de acordo com estes princípios. Que exame de contas seria esse?

188. Os próprios justificantes reconhecem a realização de testes seletivos, 'até dezembro de 2005', sem a devida publicidade. Embora sustentem que a partir de 2006 a situação foi ajustada, os documentos juntados (cópias de publicações de anúncios de seleção em jornais e de editais que teriam sido divulgados, bem como de solicitações à Agência do Trabalhador) demonstram que o prazo que permeia estas divulgações e a realização das provas, ou de apresentação de currículo, continua exíguo, a exemplo do que se verifica nas publicações de fls. 804 e 806 do Anexo VII.

189. Verifica-se, dentre os documentos que vieram em anexo às justificativas, que os editais de divulgação, que supostamente teriam sido afixados em mural interno, contém restrição de acesso - 'Estar contratado pelo Sistema FIEP (Sesi, Senai, IEL), há pelo menos um ano na área atual.' - fls. 785/797 do Anexo VII.

190. Os documentos trazidos são insuficientes para demonstrar que os procedimentos avaliativos da chamada 'análise do perfil' e das entrevistas sejam realizados por meio de critérios objetivos, capazes de conferir isonomia ao processo de escolha e de possibilitar averiguação e controle dos atos *a posteriori*.

191. Constata-se que Gina Gulineli Paladino foi admitida, em 5/1/2004, para o cargo de técnica de nível superior, pelo IEL. Somente em março é que foi nomeada para o exercício de cargo de confiança, mediante Portaria emitida por Rodrigo Costa da Rocha Loures, na qualidade de presidente do sistema FIEP e de diretor regional do IEL/PR - doc. de fls. 508 e 504 (respectivamente) do Anexo V. Os próprios justificantes argumentam que Gina Paladino foi contratada inicialmente pelo IEL para a função de diretora, indicando que naquela contratação também não foi submetida a processo seletivo.

192. Em 1/7/2005 a empregada foi transferida do IEL para o Sesi/PR mediante portaria emitida também por Rodrigo Costa da Rocha Loures, na qualidade de presidente do sistema FIEP e de diretor regional do Sesi/PR (fls. 509 do Anexo V). É de notar que consta nesta Portaria que a Sra. Gina Gulineli Paladino é transferida do 'quadro funcional' do IEL para o 'quadro funcional' do Sesi/PR. Além disso, consta na portaria as seguintes observações: 'a transferência se dá em caráter definitivo; a transferência se dá sem resilição do contrato de trabalho; (...) a empregada passará a ocupar o cargo de confiança de Assessora do diretor regional do Serviço Social da Indústria do Paraná' (grifei).

193. As justificativas apresentadas em relação à contratação de comissionados para cargos efetivos sem qualquer seleção fogem do que foi apontado. Os argumentos são no sentido de que 'o equívoco ocorrido' estaria relacionado ao fato de que foram contratados profissionais que não pertenciam ao quadro de carreira da Entidade para ocupar cargos de gestão.

194. Não se questiona, neste item da audiência, o fato de que foram contratados profissionais para ocuparem cargos de confiança sem realização de processo seletivo (parágrafo 75 do relatório de inspeção). O que se questiona é que esses mesmos profissionais (contratados para cargos de confiança) foram, ao mesmo tempo, contratados para cargos do quadro efetivo. Ocorre que desse modo esses profissionais passam a fazer parte do quadro efetivo sem terem participado de processo seletivo para tal.

195. Em relação ao subitem 'f.1.5', que diz respeito à seleção mediante entrevista, ou simples certificação de aptidão psicológica, a contestação com base no argumento de que as contratações teriam sido efetuadas com base em 'critérios, levando-se em consideração as práticas vigentes da Entidade' não tem como prosperar. Conforme demonstrado no Relatório, os documentos disponibilizados à Equipe de Inspeção dão conta de que, naqueles casos especificados, a seleção limitou-se a referidos procedimentos. O parágrafo 72 do Relatório remete às fichas que resumem cada uma das situações funcionais examinadas e indicam os documentos que comprovam os apontamentos.

196. Considero que os argumentos trazidos em relação ao subitem 'f.1.6', bem como os documentos juntados, também são insuficientes para justificar a ocorrência apontada.

197. Não é correta a afirmativa de que a Unidade Técnica não apontou um caso específico em que tenha ocorrido preterição de candidato melhor classificado em prova técnica. Consta na parte final do parágrafo 72 do relatório de inspeção a indicação dos documentos que evidenciam a ocorrência apontada - fls. 200, 222/224, 230/231, 233, 257, 263 do Anexo V.

198. Quanto à contratação de pessoal sem prévia definição do quadro de cargos pelos Conselhos, entendo, com base no que dispõe o Regulamento Nacional do Sesi (art. 39, alínea 'f' e art. 45, alíneas 'e' e 'f'), que há sim necessidade de que se quantifique previamente a composição dos quadro de empregados, uma vez que assim dispõem:

'Art. 39. Compete a cada conselho regional:

(...)

f) aprovar os quadros, fixar os padrões de vencimentos, determinar o critério e a época das promoções, bem como examinar quaisquer reajustamentos de salários do pessoal do departamento regional;

(...)

Art.45. Compete ao diretor de cada departamento:

e) organizar o quadro de servidores da região, o seu padrão de vencimentos, os critérios e épocas de promoção, bem como os reajustamentos de salários, para exame e deliberação do conselho regional.

f) admitir, promover e demitir os servidores da administração regional, dentro do quadro aprovado pelo conselho regional;' (grifei).

199. Ademais, os justificantes não lograram demonstrar que de fato são realizados os procedimentos seqüenciais que afirmam serem adotados previamente a cada contratação. O que consta na ata de reunião do Conselho Regional e o quadro (Execução Orçamentária - Sesi) apresentados são insuficientes para a comprovação de que são realizados ditos procedimentos.

200. Os argumentos apresentados em relação ao subitem 'f.3' (fixação de padrões de vencimentos sem aprovação dos Conselhos) são no sentido de que existe uma intenção de corrigir a situação. Não justificam as fixações de vencimentos que assim foram efetuadas (sem aprovação).

201. No que diz respeito à fixação de salários individuais em desacordo com o próprio padrão adotado, entendo que o argumento de que são casos pontuais e estão relacionados com a 'notória especialização do profissional contratado, e sempre de acordo com os salários praticados no mercado' não é suficiente para justificar a ocorrência apontada. Embora tenham sido pagos salários iniciais maiores que os que constavam na tabela de vencimentos adotada (maioria dos casos relacionados a esta ocorrência), existem casos em que foram pagos salários a menor, conforme quadro de fls. 220/223.

202. Desse modo, considero que devam ser rejeitadas as justificativas trazidas em relação ao item 'f' da audiência - afronta aos princípios da impessoalidade, da legalidade e da publicidade, relacionada à contratação e fixação de vencimentos de pessoal. Como proposta de encaminhamento, sugiro aplicação de **multa** nos termos do art. 58, II, da Lei nº 8443/1992. Além disso, **determinação** ao Sesi/PR para que realize a cobrança dos valores que foram pagos a maior. Para isso, que a entidade **instaure os devidos processos administrativos**, facultando a cada um dos empregados em tal situação o livre exercício do contraditório e da ampla defesa.

**ANÁLISE - VI - diretor regional do Senai/PR**

203. A análise que se faz em relação aos subitens 'b.1', 'b.2', 'b.3' e 'b.4' é basicamente a mesma que trata das justificativas apresentadas pelos diretores do Sesi/PR (item 'f' daquela audiência). Isto porque os questionamentos (e a própria redação) são os mesmos apresentados àqueles diretores e as justificativas que ora se analisam (do diretor regional do Senai/PR) também são basicamente as mesmas. Acrescento apenas considerações relacionadas às ressalvas ou comentários adicionais que constam nestas justificativas (questões específicas do Senai/PR), identificando os subitens a que se referem estes acréscimos.

**Subitem 'b.1.1' - análise**

204. Tal qual os diretores do Sesi/PR, o diretor regional do Senai/PR reconhece a realização de testes seletivos, 'até dezembro de 2005', sem a devida publicidade. Desse modo, considero, sob este aspecto, que não restou justificada a ocorrência, uma vez que a audiência se fez baseada em situações ocorridas também em período anterior, quando reconhecidamente deixou de existir publicidade nos testes seletivos.

205. De todo modo, os exemplos trazidos (de 2006) não demonstram que tem havido efetiva publicidade. Os anúncios em jornais não permitem verificar se existe um prazo razoável entre a publicação e a realização do processo seletivo (fls. 800, 802, 803, 807 do Anexo VII). Considero que se o prazo entre a divulgação e a realização do processo seletivo for muito pequeno limita-se a publicidade e frustra-se o seu propósito.

206. As solicitações feitas à Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, que foram trazidas como exemplo de que agora tem havido publicidade, dão conta de que o prazo para 'envio de indicações de profissionais' é exíguo, em torno de 5 dias, desde o protocolo da solicitação, conforme se pode verificar, a título de exemplo, nas fls. 809 a 818 do Anexo VII.

**Subitem 'b.1.3' - análise**

207. O argumento de que IEL não poderia continuar arcando com os custos de projetos que foram transferidos para o Senai não é suficiente para justificar a contratação dos funcionários Geraldo Morceli Bolzani e Gilson Monteiro Fonseca sem realização de processo seletivo. Ademais também não foi demonstrado que a contratação efetuada pelo IEL tenha sido realizada por meio de adequado processo seletivo.

**Subitem 'b.2' - análise**

208. A análise que se faz em relação ao subitem 'b.2' também é a mesma que do subitem 'f.2' (diretores do Sesi). O Regimento do Senai, aprovado pelo Decreto nº 494/1962, também estabelece que cabe ao Conselho Regional, 'mediante proposta do Diretor do Departamento Regional, deliberar sobre os quadros do pessoal' - alínea 'l' do art. 34.

(...)

**5) contratação e manutenção de funcionário que exerce, em horário incompatível com as atribuições do cargo para o qual foi contratado, atividade em outra entidade. Trata-se do Sr. Frederico Reichmann Neto, que é funcionário da Companhia Paranaense de Energia - COPEL;**

**Subitem 'b.5' (Senai apenas)**

179. O justificante argumenta que trata-se de profissional 'extremamente qualificado'. Graduado e mestrado, segundo afirmam, em engenharia florestal pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com diploma de doutorado em meio ambiente, também pela UFPR, além de especialização em '*Agro-Industrial and Ind. Managemant Program. United States Departament of Agricultre'*.

180. Sustenta que devido a sua qualificação, 'é razoável que sua atuação no âmbito do Senai/PR não seja a docência em sala de aula, mas a pesquisa direcionada à área de energia e meio ambiente'. Afirma que dito profissional 'tem desenvolvido, no âmbito do Senai/PR, estudos na busca de novas fontes de energia renováveis e formas da indústria otimizar a utilização das fontes energéticas existentes. Também se encontra dentre suas responsabilidades proferir palestras e representar o Senai/PR em eventos, seminários, grupos de estudos e encontros que versam sobre o tema.'

181. Assim, não haveria incompatibilidade entre o horário de trabalho na Copel e as atividades desenvolvidas no Senai/PR, pois a figura do professor não se restringiria à jornada fixa, mas ao cumprimento de metas de pesquisas, além da participação em seminários, eventos e palestras.

182. Acrescenta ainda que sua remuneração se justificaria devido à 'notória especialização', sendo que o salário inicial de professor, previsto na tabela, não se refere à de professor pesquisador, detentor de doutorado.

183. É de observar que juntamente com a documentação encaminhada pelo justificante vieram correspondência encaminhada pelo Sr. Frederico à Procuradoria Jurídica do Sistema Fiep, datada de 20 de março de 2007, comunicando que desde de 15 de março, do mesmo ano, não mantém mais vínculo com o Copel - fls. 1525.

(...)

**Subitem 'b.5' - análise**

209. Em relação à situação do Sr. Frederico Reichmann Neto, as justificativas ora em análise contrariam a informação prestada por ocasião da inspeção - item 2.2 do Ofício DAC - 068/2006 (fls. 154/156). A informação então prestada foi de que seu horário de trabalho seria das 14 às 18 hs. Não se acrescentou qualquer observação ou esclarecimento adicional a tal informação.

210. Em que pese a qualificação do contratado, a julgar pelos títulos acadêmicos mencionados pelos justificantes, os normativos, e as tabelas salariais, vigentes no Senai/PR, desde a época da contratação até a inspeção, não contemplavam contratação sem horário definido. Também não forneciam amparo para pagamento de salário diferenciado. O salário mensal que a ele vem sendo pago é maior do que o padrão adotado pelo Senai/PR.

211. Observo que o justificante não trouxe provas de que o professor Frederico atua em pesquisas direcionadas à área de energia e meio ambiente, além de proferir palestras e representar o Senai/PR em eventos sobre o tema, e que por isso não se dedicaria à docência em sala de aula. Ademais, é de indagar se o Senai/PR disporia, atualmente, de meios para realizar pesquisas dessa natureza que pudessem representar algum avanço em relação às pesquisas que são realizados pelas instituições da área tecnológica, que se dedicam a essas áreas e que são aparelhadas para tal.

212. Considero que é grave a contradição entre o que foi informado por ocasião da inspeção e o que agora se afirma.

213. Informou-se na ocasião que seu horário de trabalho seria das 14 às 18 hs. Afirma-se agora que o contratado não tem jornada fixa de trabalho. Ocorre que essa nova afirmação foi apresentada depois de a Companhia Paranaense de Energia (Copel) ter informado que este mesmo contratado tinha vínculo com

aquela Companhia em regime de 40 h semanais, com horário da 8h às 11h e 30 m e da 13h30m às 18h (ofício de fls. 14/16). Não ficou provado que o contratado trabalhou as 4 horas diárias para o Senai/PR, conforme anteriormente informado.

214. Considero, pelos motivos expostos, que as justificativas apresentadas em relação à contratação do Sr. Frederico Reichmann Neto devam ser rejeitadas. É necessário, a meu ver, que os valores que lhe foram pagos sejam restituídos ao Senai/PR. Assim, opino no sentido de que se promova a citação solidária do Sr. Frederico Reichmann Neto e do Sr. Carlos Sérgio Asinelli, para que restituam ao Senai/PR a totalidade dos valores que foram pagos ao contratado sem que se comprovasse a sua efetiva contraprestação de trabalho. Conforme se extrai da ficha financeira disponibilizada à equipe de inspeção, os valores pagos foram (fls. 463/465 do Anexo V): R$ 4.666,67 (Out/04); R$ 5.000,00 (Nov/04); R$ 5.300,00 (dez/04); R$ 5.300,00 (jan/05); R$ 5.300,00 (fev/05); R$ 5.300,00 (mar/05); R$ 5.300,00 (abr/05); R$ 5.300,00 (mai/05); R$ 5.300,00 (jun/05); R$ 5.300,00 (jul/05); R$ 5.300,00 (Ago/05); R$ 5.300,00 (set/05); R$ 5.300,00 (out/05); R$ 5.618,00 (Nov/05); R$ 5.618,00 (dez/05); R$ 5.618,00 (jan/06); R$ 2.621,73 (fev/06); R$ 2.996,27 (mar/06).

215. Aliado a isso, cabe determinação ao Senai/PR para que promova a recuperação dos valores que foram pagos em períodos posteriores a março de 2006. Para isso é necessário que a entidade instaure o devido processo administrativo, facultando ao Sr. Frederico Reichmann Neto o exercício do contraditório e da ampla defesa.

**6) readmissão de funcionário que havia sido demitido mediante incentivo concedido pelo Programa de Demissão Voluntária - PDV, pelo que recebeu R$ 134.820,72. Trata-se do Sr. Belino Sezini**

**Subitem 'b.6'** (Senai apenas)

184. Em relação à readmissão do Sr. Belino Sezini, o justificante argumenta que somente após sua dispensa (incentivada pelo PDV) é que foi criada a gerência regional noroeste e, por conseqüência, o correspondente cargo de gerente (daquela Regional). A decisão de contratá-lo para o cargo de gerente regional, cargo este de confiança e demissível ad natum, foi tomada considerando que ele detinha e detém o exato perfil para o exercício do cargo. Tanto que na ocasião, 'vários empresários e sindicatos da região empreenderam movimento no sentido de que o cargo deveria ser ocupado pelo aludido profissional, haja vista o seu vasto conhecimento da realidade local e do próprio Senai.'

185. A par disso, afirma que na época da adesão ao plano de desligamento voluntário (PDV) não era previsível sua recontratação. Sustentam, ademais, que não se poderia falar em prejuízo ao Senai/PR, pois o cargo de Gerente Regional seria preenchido, obrigatoriamente, por outro profissional.

(...)

**Subitem 'b.6' - análise**

216. As justificativas apresentadas a respeito da readmissão do Sr. Belino Sezini são, a meu ver, insuficientes. Embora tenha sido designado para cargo de confiança, foi também contratado para cargo de carreira (Assessor), conforme contrato que consta às fls. 346 do Anexo V. Não há demonstração de que tenha participado de processo seletivo.

217. A par disso, é estranho que tenha sido implementado um plano de desligamento voluntário incentivado contemplando localidade que viria a ser, pouco tempo depois, a sede de uma gerência regional. A criação de uma gerência regional deve ter implicado em maior demanda de empregados pelo Senai/PR, ao menos em Maringá (sede da Regional).

218. Tudo indica que já existia uma unidade em Maringá e que nela trabalhava o Sr. Belino antes de ter aderido ao PDV, pois o termo de rescisão foi homologado na subdelegacia do trabalho daquela cidade, e o endereço (nome da rua) que nele consta é o mesmo da ficha funcional atual - fls. 347 e 348 do Anexo V.

219. Entendo que é necessário promover a rescisão do contrato de trabalho em que o Sr. Belino Sezini é contratado pelo Senai/PR para o cargo de assessor (cargo de carreira). Trata-se do contrato nº 026/2005, firmado em 01 de março de 2005."

24. Embora não tenha sido objeto de referência expressa no corpo da instrução, além das propostas de determinação ao Senai/PR dos subitens b.5 e b.6 já mencionadas neste Relatório, as falhas do subitem

b (afronta aos princípios da impessoalidade, da legalidade e da publicidade, relacionada à admissão e gestão de pessoal) subsidiaram a proposição de multa ao Sr. Carlos Sérgio Asinelli - diretor-regional do Senai/PR.

25. **Questionamento VII** (fls. 560, 546 e 553)**:** "contabilização de despesas em data anterior à do documento contábil que a sustentaria - ocorrência verificada no lançamento nº 43 (ficha 2006010000000932) - Alimentação e Viagens no País - DESPESAS DE VIAGENS, efetuado no dia 12/1/2006, contemplando despesas que teriam sido realizadas nos dias 13, 14 e 16/1/2006 (audiência do Sr. Osvaldo Davet e item 'g' da audiência dos diretores do Sesi/PR)"

"220. As razões de justificativas apresentadas pelos diretores do Sesi chamados em audiência, em relação a esta questão, é uma transcrição (com adaptações de redação) da justificativa trazida pelo coordenador de contabilidade, Sr. Osvaldo Davet. Sustentam, os justificantes, que houve equívoco na aposição da data de contabilização. Os documentos relacionados a esta ocorrência foram juntados às fls. 1320/1372 do Anexo VII.

221. O adiantamento para despesa de viagem (ADV) teria sido emitido em 15/12/2005 e recebido, automaticamente, numeração pelo sistema de informática (JUNO) que faz a emissão de ADV e processa a prestação de contas.

222. No início de 2006 teria havido importação de dados do sistema contábil JUNO para o sistema ZEUS e houve bloqueio dos dados. Neste caso a solução é fazer a contabilização manual.

223. Os dados da ficha 2006010000000932 - lançamento 43 'demonstram claramente que houve equívoco na aposição da data de contabilização'. A ficha teria sido criada pela funcionária responsável em 17/3/2007.

224. Toda a documentação de prestação de contas teria sido elaborada posteriormente às datas apontadas no relatório de inspeção, tanto que o pagamento do valor de R$ 723,35 foi realizado em 24/1/2006, por meio de depósito - fls. 1322 e 1363 do Anexo VII.

**ANÁLISE - VII** (audiência do Sr. Osvaldo Davet e item 'g' da audiência dos diretores do Sesi/PR)

225. Considero que é plausível que tenha havido necessidade de contabilização manual e que tenha havido equívoco na inserção da data. Cabe, a meu ver, acatar as razões de justificativas apresentadas em relação a esta questão. Contudo, entendo que é necessário que eventuais equívocos dessa natureza sejam corrigidos e demonstrados no próprio sistema contábil. Assim, o encaminhamento ao final alvitrado contempla determinação nesse sentido."

26. No item 'Relação do Sesi/PR com o Instituto Paraná de Desenvolvimento (IPD) - despesas do Projeto Orbis-MC' (fls. 1567, vol. 9) o auditor faz um paralelo entre a relação do IEL/PR e o Sesi/PR (e o Senai/PR), questão tratada no TC 004.531/2004-5 (e a relação posterior do Sesi/PR com o IPD/PR no âmbito do Projeto Orbis-MC tratada nestes autos. Essa comparação deixa evidenciado que indícios de irregularidades identificados naquele processo se repetem nestes autos.

27. Esses indícios repousam, em síntese, em pagamentos efetuados às empresas LWL Comunicação Ltda., BICCA Consultoria Ltda., AWE Serviços Ltda. e DLM Consultoria e Gestão Ltda nos quais se configuraram realização de despesas em objeto alheio aos objetivos institucionais da entidade, pagamento à título de taxa de administração vedado pelo art. 8º da IN/STN 01/97, bem como deficiências na comprovação das despesas e na justificativa dos pagamentos. Ainda com relação a essas empresas, verificou-se grave ofensa ao princípios dispostos no art. 37 da Constituição Federal, notadamente os da impessoalidade e da moralidade, em face de seus proprietários possuírem relação de parentesco e/ou profissionais com dirigentes do Sesi/PR e/ou do IPD/PR (ou de entidades nas quais o Sesi é membro).

28. Sobre a questão, nos autos do TC 004.531/2004-5, por meio do Acórdão 1599/2005-Plenário, de 5/10/2005 (decisão subseqüente ao Acórdão 614/2005-Plenário mencionado no item 4 deste Relatório) foi autorizada, entre outras medidas, a audiência dos Srs. Rodrigo Costa da Rocha Loures, Diretor-Regional do Sesi/PR e Carlos Sérgio Asinelli, Diretor-Regional do Senai/PR, dentre outros responsáveis, por ocorrências relacionadas às práticas mencionadas no item 19 deste relatório.

29. Julgo pertinente, ainda, transcrever excertos da instrução de fls. 531/533, vol elaborada pelo Diretor da 1ª DT/Secex-PR que indicam a materialidade dos recursos envolvidos no Projeto Orbis e contextualizam a relação do Sesi/PR e do IPD com as empresas LWL, BICCA, AWE e DLM:

"Verifica-se que no período de dezembro de 2004 (quando o SESI/PR assumiu diretamente o Termo de Cooperação firmado com o IPD) até abril de 2006 o montante de despesas com o Projeto Orbis-MC foi de R$ 988.257,14. As despesas efetuadas com as empresas cujos dirigentes têm estreitas relações com o IPD e/ou com o Sesi/PR(LWL, BICCA, AWE e DLM) somam R$ 334.842,87, o que equivale a 33,88% da despesa geral, sendo que a LWL responde por 12,71% do total da despesa, a Bicca por 14,77%, a AWE por 5,97% e a DLM por 0,4%.

As despesas efetuadas com a LWL correspondem a 12,71% de toda a despesa do período. Esta empresa tem como sócia Luciana Rocha Loures Brenner Weber, que 'está à frente do Projeto' e é sobrinha do Diretor-Regional do Sesi/PR. Além dos pagamentos efetuados à empresa, diversas despesas de viagens foram pagas à Sra. Luciana.

As despesas efetuadas com a BICCA correspondem a 14,77% de toda a despesa do período. Esta empresa é responsável pela gestão administrativa, financeira e pelas relações institucionais do Projeto Orbis-MC e tem como sócio Carlos Alberto Del Claro Gloger que é Secretário de Desenvolvimento do IPD, ainda que para representação externa."

30. Os excertos a seguir transcritos da instrução de fls. 531/533, vol. 4 indicam as relações entre a as empresas AWE e DLM com dirigentes do IPD.

"- o Sr. Avelino Romero, Gerente Financeiro do IPD, com poderes para movimentar recursos da conta específica do Orbis, inclusive para saques em caixa eletrônico (ver parágrafo 24 abaixo e saques realizados - extrato do mês de abril/2006- fl. 203 do Anexo 2), é sócio da empresa AWE Serviços Ltda. ME, que mantém contrato com o IPD, cujo objeto é (...)".

- a Sra Maria de Lourdes Domakoski, que trabalha no IPD, com poderes para movimentação da conta específica do Projeto no Banco Itaú, é sócia da empresa DLM - Consultoria e Gestão Ltda. (fls. 117/118) que mantém contrato com o IPD/PR e recebe pagamento na rubrica "07.03 - Gestão Central IPD" explicitada acima;"

31. O auditor-instrutor assinala que essas irregularidades na aplicação dos recursos apontam para a existência de débito em favor do Sesi/PR, fazendo-se necessário a conversão do processo em tomada de contas especial para realização da devida citação dos responsáveis (art. 252 do Regimento Interno/TCU). Em seguida, apresenta um rol preliminar de despesas que serão objeto de questionamentos na TCE, insertas nas prestações contas somente até abril de 2006.

32. Considerando que o Projeto Orbis-MC não tenha atingido o seu objetivo, produzir indicadores de sustentabilidade, o Unidade Técnica entendeu pertinente recomendar ao Sesi-PP que avaliasse a conveniência de investir em um observatório de indicadores de sustentabilidade levando em conta a necessidade de se agregar informações novas (autenticamente produzidas) aos indicadores já existentes.

33. Além disso, ante a argumentação dos dirigentes do Sesi/PR de que as determinações constantes do item 9.2 do Acórdão nº 614/2005 aplicar-se-iam apenas em convênios firmados com o IEL/PR, a Secex-PR entendeu necessário a expedição de nova determinação explicitando que as mesmas medidas devem ser observadas em repasses para qualquer entidade.

34. Propôs ainda que o Tribunal determinasse ao Sesi/PR para que se abstenha de repassar recursos ao IPD mediante convênio, instrumento similar, ou mesmo contrato, com vistas à execução do Projeto Orbis-MC.

35. Em sua conclusão, o auditor-instrutor, submeteu os autos à consideração superior, propondo:

"Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) acatar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Rodrigo Costa da Rocha Loures (Diretor-Regional do Sesi/PR), Marcos Müeller Schlemm (Diretor-Superintendente do Sesi/PR) e Osvaldo Davet relacionadas à ocorrência apontada como: contabilização de despesas em data anterior à do documento contábil que a sustentaria - ocorrência verificada no lançamento nº 43 (ficha 2006010000000932) - Alimentação e Viagens no País - DESPESAS DE VIAGENS, efetuado no dia 12/1/2006, contemplando despesas que teriam sido realizadas nos dias 13, 14 e 16/1/2006;

b) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Rodrigo Costa da Rocha Loures e Marcos Müeller Schlemm (Diretor-Regional e Diretor-Superintendente do Sesi/PR, respectivamente) em

relação às demais ocorrências objeto da audiência a eles dirigida. Rejeitar, ainda, as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Carlos Sérgio Asinelli; Carlos Alberto Del Claro Gloger; e Avelino Romero;

c) com fundamento no que dispõe a Lei nº 8443/1993 - art. 58, incisos II, aplicar multa aos responsáveis:

- Rodrigo Costa da Rocha Loures (CPF nº 002.928.269-15) e Marcos Müeller Schlemm (CPF nº087.649.139-53) - Diretor-Regional e Diretor-Superintendente do Sesi/PR, respectivamente, em razão das ocorrências a que se referem os itens "a" (celebração dos Termos de Cooperação/Convênio/Contratos por simples transferência do IEL/PR para o SESI/PR, sem as devidas adaptações determinadas por este Tribunal constantes do Acórdão 614/2005-P, nos casos dos convênios e/ou sem a realização de processo licitatório, nos casos de contratos) e "f" (afronta aos princípios da impessoalidade, da legalidade e da publicidade, relacionada à admissão e gestão de pessoal) da audiência a eles dirigida;

- Carlos Sérgio Asinelli (CPF nº 080.459.339-68) - Diretor-Regional do Senai/PR, em razão das ocorrências a que se referem a audiência a ele dirigida - celebração de Termos de Cooperação/Convênio/ Contratos sem as devidas adaptações determinadas por este Tribunal constantes do Acórdão 614/2005-P (item "a" da audiência) e afronta aos princípios da impessoalidade, da legalidade e da publicidade, relacionada à admissão e gestão de pessoal (item "b" da audiência);

d) constituir processos apartados, em sede de Tomada de Contas Especial, para que em cada um deles sejam tratadas, separadamente, as seguintes questões:

d.1) despesas apropriadas indevidamente ao Projeto Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade Metropolitano de Curitiba (Orbis-MC), autorizando a realização de diligência para aferição do montante do débito e a citação dos responsáveis solidários - Instituto Paraná de Desenvolvimento - IPD/PR, CNPJ nº 01.146.526/0001-47; Carlos Alberto Del Claro Gloger, portador do CPF nº 000.245.709-15 (secretário de desenvolvimento do Instituto); Avelino Romero, portador do CPF nº 301.925.449-34 (gerente financeiro); de Rodrigo Costa da Rocha Loures, portador do CPF nº 002.928.269-15 (diretor-regional do Sesi/PR); e, de Marcos Müeller Schlemm, portador do CPF nº087.649.139-53 (diretor-superintendente do Sesi/PR);

d.2) despesas realizadas com afronta ao princípio da supremacia do interesse público, caracterizadas pela contratação e realização de pagamentos ao Escritório de Advocacia Justen, Pereira, Oliveira e Talamini Sociedade de Advogados, sem que para tal se configurasse legítimo interesse do Sesi/PR, autorizando a realização de diligência para aferição do montante do débito e a citação dos responsáveis solidários - Rodrigo Costa da Rocha Loures (diretor-regional do Sesi/PR) e Marcos Müeller Schlemm (diretor-superintendente do Sesi/PR);

d.3) realização de despesas decorrentes da contratação e manutenção do Sr. Frederico Reichmann Neto, portador do CPF nº 064.507.179-04 (funcionário da Copel), sem que ficasse comprovada a efetiva contraprestação em trabalho, autorizando a sua citação, solidariamente com o Sr. Carlos Sérgio Asinelli (diretor regional do Senai/PR), para que no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, apresentem alegações de defesa, ou recolham ao cofres do Senai/PR as importâncias adiante discriminadas: R$ 4.666,67 (Out/04); R$ 5.000,00 (Nov/04); R$ 5.300,00 (dez/04); R$ 5.300,00 (jan/05); R$ 5.300,00 (fev/05); R$ 5.300,00 (mar/05); R$ 5.300,00 (abr/05); R$ 5.300,00 (mai/05); R$ 5.300,00 (jun/05); R$ 5.300,00 (jul/05); R$ 5.300,00 (Ago/05); R$ 5.300,00 (set/05); R$ 5.300,00 (out/05); R$ 5.618,00 (Nov/05); R$ 5.618,00 (dez/05); R$ 5.618,00 (jan/06); R$ 2.621,73 (fev/06); R$ 2.996,27 (mar/06);

e) determinar à Secex-PR que providencie cópia dos documentos pertinentes (que constam destes autos) a cada um dos processos de Tomada de Contas Especial a serem constituídos, para que neles sejam autuadas;

f) determinar ao Sesi/PR que:

f.1) abstenha-se de repassar recursos ao IPD mediante convênio, instrumento similar, ou mesmo contrato, com vistas à execução do Projeto Orbis-MC;

f.2) na celebração de novos convênios, ou ajustes similares, com qualquer entidade, em decorrência dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e também do princípio da

finalidade, observe as disposições da IN STN nº 1/1997, fazendo constar nos respectivos instrumentos contratuais cláusulas que estabeleçam:

f.2.1) objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenentes;

f.2.2) vinculação ao plano de trabalho previamente elaborado no qual, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

f.2.3) o compromisso do convenente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

f.2.4) a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

f.2.5) a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

f.2.6) a obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas dos recursos recebidos no prazo previsto na referida IN STN nº 1/1997;

f.2.7) a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos;

f.3) em razão do princípio da transparência e do princípio da finalidade (da supremacia do interesse público):

f.3.1) adote mecanismos capazes de evidenciar prontamente a efetiva realização de cada despesa;

f.3.2) promova, previamente à cada despesa, a certificação de que ao fazê-la os objetivos institucionais da entidade estarão sendo atendidos, fazendo constar expressamente, no processo que a autoriza, a necessidade e a finalidade de sua realização;

f.3.3) em caso de eventuais ocorrências de falhas na contabilização das despesas, formalize processo de retificação dos lançamentos e providencie os necessários ajustes nos demonstrativos contábeis;

f.4) em relação à admissão de pessoal, adote os seguintes procedimentos:

f.4.1) realize efetivo processo seletivo, fazendo com que haja: ampla publicidade, com razoável antecedência, para que a notícia se propague e os candidatos tenham tempo de participar da seleção; e critérios objetivos de seleção, que possam ser facilmente aferidos posteriormente;

f.4.2) abstenha-se de realizar seleção mediante simples entrevista, e de promover a efetivação, sem seleção, de profissionais contratados inicialmente para cargos de confiança;

f.5) em relação aos pagamentos de empregados, adote, no prazo de 90 dias, as seguintes providências:

f.5.1) realize um levantamento de tudo o que foi pago, mensalmente, a cada empregado nos últimos 05 anos;

f.5.2) identifique os casos em que houve pagamento de salário acima do padrão adotado em cada período, quantificando os valores;

f.5.3) realize a cobrança de todos os valores que foram pagos a maior, devidamente atualizados monetariamente, instaurando os devidos processos administrativos nos quais sejam facultados o contraditório e a ampla defesa aos empregados que tenham recebido a maior;

f.5.4) encaminhe ao Tribunal de Contas da União um demonstrativo circunstanciado das averiguações, demonstrando, em relação a cada empregado que tiver recebido algum pagamento a maior, qual o montante apurado e as providências de cobrança adotadas.

g) determinar ao Senai/PR que:

g.1) em relação à admissão de pessoal, adote os seguintes procedimentos:

g.1.1) realize efetivo processo seletivo, fazendo com que haja: ampla publicidade, com razoável antecedência, para que a notícia se propague e os candidatos tenham tempo de participar da seleção; critérios objetivos de seleção, que possam ser facilmente aferidos posteriormente;

g.1.2) abstenha-se de realizar seleção mediante simples entrevista, e de promover a efetivação, sem seleção, de profissionais contratados inicialmente para cargos de confiança;

g.2) em relação aos pagamentos de empregados, adote, no prazo de 90 dias, as seguintes providências:

g.2.1) realize um levantamento de tudo o que foi pago, mensalmente, a cada empregado nos últimos 05 anos;

g.2.2) identifique os casos em que houve pagamento de salário acima do padrão adotado em cada período, quantificando os valores;

g.2.3) realize a cobrança de todos os valores que foram pagos a maior, devidamente atualizados monetariamente, instaurando os devidos processos administrativos nos quais sejam facultados o contraditório e a ampla defesa aos empregados que tenham recebido a maior;

g.2.4) promova, por meio de processo administrativo no qual seja facultado o contraditório e a ampla defesa, a cobrança dos valores que foram pagos ao Sr. Frederico Reichmann Neto em períodos posteriores a março de 2.006, devidamente atualizados monetariamente;

g.2.5) encaminhe ao Tribunal de Contas da União um demonstrativo circunstanciado das averiguações, demonstrando, em relação a cada empregado que tiver recebido algum pagamento a maior, qual o montante apurado e as providências de cobrança adotadas;

g.2.6) promova a rescisão do contrato de trabalho em que o Sr. Belino Sezini é contratado pelo Senai/PR para o cargo de Assessor (cargo de carreira). Trata-se do contrato nº 026/2005, firmado em 01 de março de 2005.

h) recomendar ao Departamento Regional do Sesi que avalie a conveniência de investir em um observatório de indicadores de sustentabilidade, levando em conta a necessidade de se agregar informações novas (autenticamente produzidas) aos indicadores já existentes."

36. Por meio da instrução de fls. 1582/1587, o diretor, em síntese, acordou com os encaminhamento do auditor-instrutor, exceto quanto ao encaminhamento da questão relativa à readmissão do Sr. Belino Sezini que havia recentemente aderido a um programa de demissão voluntária (questão tratada no item 184 da instrução de fls. 1527/1581, vol. 9, reproduzido neste relatório).

37. Conforme análise empreendida nos itens 11/13 da instrução de fls. 1586, vol. 9, o Sr. Diretor entendeu que o encaminhamento adequado à questão seria a conversão dos autos em tomada de contas especial, com formação de processo apartado. Por meio de despacho de fls. 1587, vol. 9 o secretário da Secex-PR manifestou-se de acordo com a proposta formulada pelo auditor-instrutor, com as considerações realizadas pelo diretor.

É o relatório.

**Proposta de Deliberação**

Atuo com fundamento no art. 4º da Portaria TCU nº 313, de 18/12/2008, tendo em vista a mudança de relatoria realizada mediante sorteio.

2. A representação da Secex-PR teve como objetivo apurar possíveis irregularidades praticadas na gestão de convênios e na área de pessoal do Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná (Sesi/PR) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Paraná (Senai/PR).

3. Passo a tecer considerações acerca das ocorrências tratadas nestes autos, com base nas análises procedidas pela Secex-PR na instrução que examinou as razões de justificativa dos dirigentes do Sesi/PR, Senai/PR e do Instituto Paraná de Desenvolvimento (IPD/PR).

**II**

**Descumprimento da determinação do item 9.2 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário**

4. Inicialmente, analiso as razões de justificativa apresentadas pelos diretores do Sesi/PR e do Senai/PR (item 9 do Relatório), relacionadas às seguintes ocorrências:

 celebração de termo de cooperação e convênios (fls. 225/227, vol. 1) sem as devidas adaptações às disposições da IN STN nº 1/1997 determinadas por meio do item 9.2 Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário (TC 004.531/2004-5), nos casos dos convênios; e

 ausência de processo licitatório no caso dos contratos.

5. As irregularidades identificadas nos ajustes firmados inicialmente entre o Sesi/PR (e o Senai/PR) e o IEL/PR, que podem ser resumidas na celebração de instrumentos de convênio genéricos, abrangentes e sem as cláusulas necessárias ao exercício do controle da aplicação dos recursos repassados, foram consideradas graves a ponto de este Tribunal determinar, em caráter definitivo, que o Sesi/PR e o Senai/PR não efetuassem quaisquer repasses financeiros ao IEL/PR (item 9.1 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário), por meio dos instrumentos de convênios, genéricos, já celebrados, e condicionar a realização de novos repasses à observância de disposições da IN STN nº 1/1997. Ocorre que, conforme apontado pela Unidade Técnica, os ajustes ora analisados são exatamente os mesmos anteriormente questionados, exceto pelo fato de que o IEL/PR foi substituído pelo Sesi/PR ou pelo Senai/PR, conforme o caso**.**

6. A mera substituição do IEL/PR nos convênios, sem a promoção das adaptações determinadas pelo Tribunal, demonstra que o Sesi/PR e o Senai/PR deixaram, sem motivo justificado, de dar cumprimento às determinações do Tribunal por meio do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário. Não é plausível o argumento de que a determinação do TCU alcançaria tão somente os convênios firmados com o IEL/PR, pois os convênios objeto da decisão proferida no Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário permaneceram em execução regidos, na essência, pelos mesmos instrumentos conveniais em que foram apontadas as irregularidades que este Tribunal determinou fossem corrigidas.

7. Tal como ponderou a Unidade Técnica, seria inócua uma decisão desse Tribunal que determinasse que apenas os convênios firmados com o IEL/PR devessem observar as disposições da IN/STN nº 1/1997, e, ao mesmo tempo, permitisse que ajustes que viessem a ser celebrados com outras instituições não estivessem sujeitos ao cumprimento daquela mesma legislação. Não seria razoável que a determinação fosse assim interpretada, pois era de todo evidente que o que se apontava irregular não era a figura do convenente, o IEL/PR, mas a inadequação das cláusulas do convênio. A substituição do convenente, mantendo-se as demais cláusulas conveniais, evidenciam a tergiversação no cumprimento da referida decisão desta Corte de Contas.

8. Assim, manifesto-me de acordo com as análises da Secex-PR, incorporando-as às minhas razões de decidir, de forma a rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis

9. Em face desse entendimento, deixo de acolher proposta da Secex-PR no sentido de que o TCU formule nova determinação ao Sesi/PR e ao Senai/PR com o objetivo de explicitar que os comandos da IN STN nº 1/1997 devem ser observados em relação a quaisquer convênios firmados (item 26 do Relatório).

10. Essa irregularidade é suficientemente grave para justificar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/1992 aos dirigentes do Sesi/PR e do Senai/PR. Com relação à dosimetria da apenação, esclareço que o valor da multa aplicada aos dirigentes do Sesi/PR (Srs. Rodrigo Costa da Rocha Loures e Marcos Müeller Schlemm, diretor-regional e diretor-superintendente, respectivamente) foi fixado em valor superior ao da multa aplicada ao Sr. Carlos Sérgio Asinelli, diretor-regional do Senai/PR, devido à participação daqueles na condução do Projeto Orbis-MC, questão a ser tratada nesta proposta de deliberação, na sequência.

11. Quanto ao segundo ponto, ausência de processo licitatório na celebração de contratos, verifico que a audiência refere-se ao fato de que contratos que haviam sido firmados sem licitação pelo IEL/PR continuaram a ser executados pelo Sesi/PR e pelo Senai/PR. Sobre a questão, considerando que alguns contratos já foram encerrados e outros licitados e que os gestores, em suas razões de justificativa, manifestam ciência da obrigatoriedade de realização de licitação, entendo suficiente determinar ao

Sesi/PR que, ao final do prazo de vigência dos contratos firmados pelo IEL/PR (mencionados nas tabela dos itens 6/7 do relatório de inspeção de fls. 224/255 - vol. 1), e mantida a necessidade de tais contratações, realize licitação para a escolha dos fornecedores, na forma do regulamento próprio.

12. Outra irregularidade levantada pela Unidade Técnica relaciona-se ao fato de o IPD/PR, que originalmente firmou termo de cooperação com o Senai/PR para desenvolver o Projeto Orbis-MC, ter contratado, sem nenhum tipo de procedimento seletivo, as empresas LWL Comunicações Ltda., BICCA Consultoria, Investimentos e Administração de Bens Ltda., AWE Serviços Ltda. e DLM - Consultoria e Gestão Ltda. Há indícios de que, nessas contratações, pode-se ter afrontado os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, ante a existência de estreitas relações de parentesco e/ou profissionais entre sócios de empresas mencionadas com dirigentes do IPD/PR e/ou do Sesi/PR.

13. Sobre esses achados, a Unidade Técnica deve aprofundar as análises a fim de verificar se podem ser atribuídas a dirigentes do Sesi/PR e do Senai/PR responsabilidade por eventuais irregularidades cometidas nas contratações feitas pelo IPD/PR para execução de convênio celebrados com os Serviços. Entendo que esses fatos devem ser examinados no âmbito das contas dos exercícios em que ocorreram, conforme discutido nos itens 20 e 21, adiante.

**III**

**Irregularidades apontadas na execução do Projeto Orbis-MC**

14. Acerca das ocorrências objeto das audiências dos diretores do Sesi/PR e dos gestores do IPD/PR (itens 11 e 14 do Relatório), relacionadas à realização de saques em espécie na conta bancária do termo de cooperação Projeto Orbis-MC e ao pagamento de despesas do IPD/PR com recursos do projeto (o que constitui descumprimento da obrigação de os recursos do ajuste serem movimentados em conta corrente específica e exclusiva, e apenas para as ações necessárias ao cumprimento do objeto), alinho-me às conclusões da Unidade Técnica de que as justificativas dos gestores não lograram afastar as irregularidades (item 15 do Relatório). A exigência de conta específica e a proibição de saques em espécie constaram expressamente dos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, como disposições que deveriam constar dos instrumentos conveniais. Ademais, conforme reiterada jurisprudência deste Tribunal, essas ocorrências constituem falhas graves na execução do termo de cooperação por impossibilitar a comprovação do nexo entre os recursos repassados e os pagamentos efetuados.

15. Ao analisar as instruções da Secex-PR, verifiquei que as falhas na aplicação do recursos transferidos pelo Sesi/PR ao IPD/PR no âmbito do Projeto Orbis-MC não se resumiram aos saques em espécie. A Unidade Técnica constatou outras irregularidades graves na condução do convênio, que indicam a ocorrência de dano à entidade paraestatal. Destacam-se a realização de: (i) despesas sem comprovação adequada e em despesas alheias ao objeto pactuado; e (ii) pagamentos de despesas a título de taxa de administração pelo IPD/PR a empresas privadas.

16. Deixo, contudo, de acompanhar a proposta de aplicação de multa aos responsáveis pelo cometimento dessas irregularidades tendo em vista que, conforme será detalhado a seguir, essas falhas não foram as únicas identificadas na condução do Projeto Orbis-MC e que os presentes autos serão restituídos à Secex-PR para, entre outras finalidades, ser procedida a apuração nos processos de prestações de contas anuais de eventual dano decorrente da execução do Projeto Orbis-MC.

17. Quanto à realização de despesas a titulo de taxa de administração, entendo que a questão precisa ser melhor analisada no âmbito das contas anuais, pela Secex-PR, em especial para que se esclareça se as despesas apontadas como irregulares são, de fato, taxa de administração, em sentido estrito, ou se são despesas administrativas do próprio convenente para as quais não há comprovação de que tinham relação com a execução do objeto.

18. Como encaminhamento processual, entendo que não é o caso de determinar a conversão do processo em tomada de contas especial, com a constituição de processo apartado, para a apuração dos fatos, pelas razões que exponho a seguir.

19. Os atos de gestão relativos ao termo de cooperação com o IPD/PR para execução do Projeto Orbis-MC referenciados nestes autos produziram efeitos nos exercícios de 2005 a 2008, com reflexos, portanto, nas respectivas prestações de contas do Sesi/PR. A situação atual dessas contas é a seguinte:

| Exercício | TC | Localização | Situação Atual |
|---|---|---|---|
| 2005 | 016.319/2006-9 | Secex-PR | Sobrestadas, sem apreciação do mérito |
| 2006 | 020.230/2007-5 | Secex-PR | Sobrestadas, sem apreciação do mérito |
| 2007 | 018.155/2008-0 | Secex-PR | Em instrução na Unidade Técnica |
| 2008 | 018.073/2009-0 | Secex-PR | Em instrução na Unidade Técnica |

20. Pode-se verificar que todos os processos relacionados acima estão pendentes de apreciação final do mérito pelo Tribunal. Por isso, considero que o encaminhamento mais adequado, para o presente caso, é a restituição dos autos à Secex-PR para que os fatos apontados sejam tratados nos respectivos processos de contas anuais, podendo a Unidade Técnica, inclusive, propor o levantamento do sobrestamento das contas de 2005 e 2006.

Retenção cautelar dos repasses de recursos no âmbito do Projeto Orbis-MC

21. Com base no conjunto de irregularidades identificadas na execução do Projeto Orbis-MC, a Unidade Técnica propôs que o Tribunal expedisse determinação ao Sesi/PR para que se abstivesse de repassar recursos ao IPD/PR com vistas à execução do projeto (itens 44 e 270 da instrução de fls. 1527/1581, vol. 10). Deixo de acolher essa proposta, tendo em vista que a Secex-PR informou à minha assessoria que o termo de cooperação foi encerrado em 2008, e que o seu objeto passou a ser atividade de caráter continuado (fl. 1592, vol. 10) conduzida pelo próprio Sesi/PR.

**IV**

**Despesas cujos documentos comprobatórios foram considerados insuficientes**

22. Acerca das audiências dos diretores do Sesi/PR e dos gestores do IPD/PR relacionadas à insuficiência dos documentos comprobatórios de despesas relacionadas a viagens, assessoria e consultoria, promoções e eventos e ao Mundial do Atletismo do Trabalhador (item 15 do Relatório) entendo que a origem dos questionamentos acerca da regularidade dessas despesas decorre, em grande parte, da ausência de documentos na prestação de contas e de falhas nos registros contábeis e financeiros do Sesi/PR.

23. Nesse sentido, a Unidade Técnica consignou que, com as informações prestadas pelos responsáveis, foi possível realizar a conciliação bancária, permitindo comprovar que as despesas foram realizadas.

24. O fato relevante bem evidenciado pela Unidade Técnica é a baixa auditabilidade e a ocorrência de erros que prejudicam a confiabilidade das demonstrações contábeis. Essas falhas, segundo a análise da Secex-PR, dificultam a avaliação da legitimidade das despesas efetuadas pelo Sesi, em especial a aderência dos gastos às finalidades da entidade.

25. Assim, propôs a Unidade Técnica que (fl. 1551, vol. 10):

"115. É necessário, em razão do princípio da transparência (e da publicidade), que sejam adotados mecanismos capazes de evidenciar prontamente a efetiva realização das despesas contabilizadas.

116. Além disso, em razão do principio da finalidade (de supremacia do interesse público), também aliado ao princípio da transparência, é necessário que previamente à realização de cada despesa haja certificação de que sua realização atende aos objetivos institucionais da entidade. Para isso, todas as despesas devem ser precedidas de autorizações. Essas autorizações têm que conter demonstrações claras da necessidade e da finalidade da despesa a que se refere."

26. Esse encaminhamento foi assim traduzido na proposta final da Secex-PR (fl. 1579, vol. 10):

"f.3) em razão do princípio da transparência e do princípio da finalidade (da supremacia do interesse público):

f.3.1) adote mecanismos capazes de evidenciar prontamente a efetiva realização de cada despesa;

f.3.2) promova, previamente à cada despesa, a certificação de que ao fazê-la os objetivos institucionais da entidade estarão sendo atendidos, fazendo constar expressamente, no processo que a autoriza, a necessidade e a finalidade de sua realização;

f.3.3) em caso de eventuais ocorrências de falhas na contabilização das despesas, formalize processo de retificação dos lançamentos e providencie os necessários ajustes nos demonstrativos contábeis;"

27. Os achados relatados evidenciam, na prática, falhas de controles internos, e devem ser objeto de avaliação da unidade de auditoria interna da entidade sobre a melhor forma de corrigi-las. Não obstante a pertinência da proposta, entendo que cabe à entidade decidir sobre as soluções operacionais para os problemas reportados, devendo-se-lhe recomendar que adote as medidas gerenciais tendentes a sanar as falhas detectadas.

**V**

**Contratação de escritório de advocacia pelo Sesi/PR**

28. Discutem-se, aqui, duas questões: (i) se a contratação de serviços advocatícios do escritório de advocacia Justen, Pereira, Oliveira e Talamini Sociedade de Advogados atende aos interesses institucionais do Sesi/PR ou se presta à defesa de seus dirigentes; e (ii) se essa contratação poderia se dar por inexigibilidade.

29. O objeto do contrato é "a orientação e assessoramento do CONTRATANTE no que se refere às auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União a partir da representação da Secex-PR, autos 4531/2004, assim como o processo administrativo frente ao Ministério Público Federal dele derivado, atualmente encaminhado ao Ministério Público do Estado do Paraná".

30. No que se refere à primeira questão, a atribuição do rótulo de indevida a essa contratação a depende de inequívoca demonstração de que o assessoramento jurídico não aproveita aos interesses da entidade, ainda que, reflexamente, possam os administradores se beneficiar dos serviços e produtos decorrentes dessa contratação. Os questionamentos de atos de gestão inerentes à condução das atividades do Sesi/PR, no presente caso, podem, sem dúvida, obstaculizar o alcance dos resultados planejados. Situa-se numa zona cinzenta a confluência dos interesses da entidade e dos gestores nessa espécie de contratação. É difícil, portanto distinguir a tênue fronteira que os separa nos casos concretos, quando os gestores, no exercício de suas atribuições para produção de resultados pactuados, após superado o processo decisório, podem sofrer questionamentos quanto à legalidade, economicidade ou legitimidade de seus atos.

31. Sobre essa questão, é elucidativo o voto da Ministra Eliana Calmon, do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do agravo regimental no Recurso Especial nº 681.571 - GO:

"A tese jurídica constante do recurso não encontra precedentes nesta Corte, sendo este o *leading case*, que pode ser assim resumido: constitui-se em ato de improbidade a contratação de advogado, pago com recursos dos cofres públicos, para defender o Prefeito acusado de improbidade administrativa?

A ação civil por ato de improbidade é ação política que atinge as autoridades em razão do exercício de cargo público, sendo público alvo de acusações justas ou injustas, sérias ou não sérias, graves ou não graves. É certo, porém, que derivam elas da atuação de um agente político. Como autoridade deve ser defendido, em princípio, pelo corpo de advogados que desenvolvem a defesa do órgão, não se ignorando que, muitas vezes, não dispondo o órgão público de advogados nos seus quadros, pode ser contratado um causídico para o fim específico. Dentro desse entendimento, vejo com absoluta legalidade a possibilidade de contratar o prefeito, como agente político, um advogado para defendê-lo, pois a defesa do prefeito pode ser entendida, muitas vezes, como defesa do próprio órgão.

Se, por um lado, pode-se desenvolver tal raciocínio, por outro, temos como deletéria a contratação de um advogado, escolhido ao talante do prefeito, para defendê-lo pessoalmente da acusação de um ato de improbidade, ato este que atinge o órgão público.

A lei não dá solução, e a jurisprudência dos Tribunais Superiores também não abre caminho interpretativo, o que autoriza fazer interpretação sistemática.

Se há para o Estado interesse em defender seus agentes políticos, quando agem como tal, cabe a defesa ao corpo de advogados do Estado, ou contratado às suas custas.

Entretanto, quando se tratar da defesa de um ato pessoal do agente político, voltado contra o órgão público, não se pode admitir que, por conta do órgão público, corram as despesas com a contratação de

advogado. Como bem afirmou o Ministério Público, seria mais que uma demasia, constituir-se-ia em ato imoral e arbitrário."

32. Não encontro, nos autos, evidenciação inequívoca de que o assessoramento jurídico em questão só aproveitaria aos interesses dirigentes, fazendo-se excludente qualquer benefício ao Sesi/PR. Nem que se trate de defesa do gestor contra a entidade. Nessa linha, não acolho a proposta de instauração de tomada de contas especial sob o fundamento de que os serviços contratados não são de interesse da entidade, mas dos gestores.

33. A segunda questão refere-se à realização dessa contratação, por inexigibilidade, nos termos do regulamento do Sesi.

34. Preliminarmente, enfatizo excerto do voto da Ministra Eliana Calmon, anteriormente transcrito: o gestor deve "ser defendido, em princípio, pelo corpo de advogados que desenvolvem a defesa do órgão, não se ignorando que, muitas vezes, não dispondo o órgão público de advogados nos seus quadros, pode ser contratado um causídico para o fim específico". A mesma linha de entendimento foi afirmada na Decisão TCU nº 494/1994-Plenário.

35. Ou seja, a contratação - direta ou não - de serviços de assessoria jurídica só é admissível caso o tema que a demande não possa ser enfrentado pelo corpo de advogados da própria entidade. Ora, não se pode alegar que os temas de controle que emanam das deliberações desta Corte, exceto em situações especialíssimas, sejam estranhos à área de atuação dos advogados de entidades que lidam diuturnamente com a gestão de recursos públicos e com as ações de controle do Tribunal de Contas da União.

36. Discute-se, também, a singularidade do objeto, requisito para a inexigibilidade da licitação. Nesse aspecto, concordo com a conclusão da Unidade Técnica: "o objeto do contrato não é a prestação de um serviço inédito ou incomum". Essa posição adéqua-se perfeitamente à realidade fática do mundo da advocacia. É possível apontar inúmeros escritórios de advocacia e profissionais liberais que militam cotidianamente em causas similares a que se discute nos presentes autos. É também perfeitamente aderente à jurisprudência desta Corte, como os Acórdãos TCU n$^{os}$ 2124/2008 e 3083/2007, ambos da Primeira Câmara.

37. Reproduzo trecho do voto do Acórdão nº 3083/2007, da lavra do Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa:

"À análise efetuada no âmbito da 5ª Secex, cujos fundamentos incorporo às razões de decidir, considero oportuno acrescentar o que segue. Quanto à singularidade do serviço, deve-se salientar que a proeminência do Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula do Poder Judiciário, expressamente invocada pelo Responsável, não atribui característica incomum ao serviço contratado, pois os inúmeros advogados e sociedades de advocacia atuantes naquela egrégia Corte [Supremo Tribunal Federal] poderiam, em tese, participar de eventual licitação. Convém frisar, ainda, que a dita singularidade há de ser aferida em relação à área de atuação dos potenciais prestadores de serviço, e não em relação à rotina da entidade contratante."

38. Assim, considero que os dirigentes do Sesi/PR incorreram em duas irregularidades quando da contratação de serviços advocatícios do escritório de Advocacia Justen, Pereira, Oliveira e Talamini Sociedade de Advogados. A primeira foi de não ter demonstrado a insuficiência ou incapacidade técnica de seu quadro próprio de advogados para atuar na defesa dos interesses da entidade. A segunda foi não ter demonstrado, de forma peremptória, singularidade do serviço, requesito imprescindível para contratação direta, por inexigibilidade.

39. Entendo também, que essa contratação específica não tem o condão de macular as contas dos responsáveis e pode ter sua análise de mérito resolvida no presente processo. Assim, considero que deve ser aplicada aos responsáveis a multa prevista no art. 58, II da Lei nº 8.443/1992, bem como deve ser assinado prazo ao Sesi/PR para que rescinda o Contrato de Prestação de Serviços nº 93/2005.

**VI**

**Falhas relacionadas à gestão de pessoal no Sesi/PR e no Senai/PR**

40. Com relação aos itens 'f.1.1' a 'f.1.6' da audiência dos diretores do Sesi e aos itens 'b.1.1' a 'b.1.6' da audiência do Diretor Regional do Senai (itens 146 a 219 da instrução de fls. 1527/1581, vol. 10), relacionadas, em síntese, a falhas na condução de procedimentos seletivos para a contratação de pessoal,

embora as entidades do Sistema S não estejam, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, obrigadas a realizar concurso público nos moldes previstos no artigo 37, II, da Constituição Federal, obrigam-se a contratar pessoal mediante processo seletivo, ainda que simplificado, desde que observados os princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da finalidade e da isonomia, entre outros.

41. O Tribunal já expediu diversas determinações às entidades do Sistema S, com vistas a garantir a observância de seu entendimento (Acórdão TCU nº 741/2005 - Plenário; Acórdãos TCU nºs 2842/2003, 1400/2005 e 1120/2003, da Primeira Câmara; e Acórdãos TCU nºs 1482/2005 e 919/2005, da Segunda Câmara, dentre outros).

42. Em 2005, o Tribunal reconheceu haver falhas relevantes nos regulamentos de seleção e contratação de empregados entidades integrantes do Sistema S (objeto de análise nos autos do TC 019.946/2005-4). Analisando esse processo, verifico que as falhas apontadas naqueles autos guardam correlação com as que são tratadas nestes, tais como insuficiência na publicidade do processo seletivo, avaliação subjetiva de candidatos, ofensa ao princípio da isonomia - pela realização de concurso interno -, estabelecimento de hipóteses excessivamente abrangentes para dispensa do processo seletivo e fixação de requisitos vagos para habilitação dos candidatos.

43. Naquele processo, por meio do Acórdão TCU nº 1461/2006 - Plenário, o Tribunal determinou, além da adoção das providências necessárias à suspensão da aplicação dos regulamentos, que os Conselhos Nacionais do Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sesscoop, Senat e Sest e ao Conselho Deliberativo do Senar que observassem, na contratação de pessoal, práticas que atendam aos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal, bem como a jurisprudência do TCU sobre a matéria:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina representação acerca de regulamentos de contratatação de pessoal editados pelo Senai, Sesi, Sesc, Senac, Sescoop, Senar, Senat, Sest.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar aos Conselhos Nacionais do Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sescoop, Senat e Sest e ao Conselho Deliberativo do Senar, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e no art. 276 do RI/TCU que:

(...)

9.1.2. observem, na contratação de pessoal, práticas que atendam aos princípios elencados no subitem 9.1.1, bem como a jurisprudência desta Corte acerca da matéria, a exemplo das determinações exaradas por este Tribunal nos Acórdãos mencionados no Relatório que acompanha esta deliberação;

(...)"

44. Feito esse breve apanhado da jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, registro que, ainda em 2006, o TCU dirimiu dúvidas acerca de procedimentos envolvendo a contratação de pessoal pelos serviços sociais autônomos. Assim, entendo ser desnecessáro fazer determinações corretivas propostas, tendo em vista a determinação dirigida aos Conselhos Nacionais do Sesi e do Senai por meio do item 9.1.2 do Acórdão TCU nº 1461/2006 - Plenário, mas, considerando a recorrência e a extensão de fatos relacionados à gestão de pessoal, essa questão também deve ser analisada nos respectivos processos de contas anuais.

45. Passo a analisar os itens 'f.2', 'f.3' e 'f.4' e 'b.2', 'b.3' e 'b.4' da audiência dos diretores do Sesi/PR e do Diretor Regional do Senai/PR, respectivamente (itens 146 a 219 da instrução de fls. 1527/1581, vol. 10) relacionados à: (i) contratação de pessoal sem prévia definição do quadro de cargos pelos Conselhos Regionais dos Serviços; e (ii) fixação de padrões de vencimentos sem aprovação dos Conselhos e de salários individuais em desacordo com as tabelas de referências salariais do Sesi/PR e Senai/PR.

46. Quanto à ausência da aprovação do quadro de pessoal e da fixação dos padrões de vencimento pelos Conselhos Regionais dos Serviços com base em proposta dos Departamentos Regionais (art. 39 e 45 do Regulamento Nacional do Sesi - Decreto nº 57.375/1965 - e art. 34 e 41 do Regimento do Senai - Decreto nº 494/1962), verifico que, apesar dessas medidas não terem sido formalmente adotadas à época da fiscalização, as atas de reunião dos Conselhos Regionais do SESI/PR e do Senai/PR atestam que

matérias atinentes a recursos humanos (como o quantitativo de pessoal, vinculação à área fim ou área meio do funcionários, contratações e admissões do período), eram objeto de deliberação pelos Conselhos Regionais (fls. 1295/1304 e 1307/1317 do Anexo VII, vol. 6).

47. Acerca da fixação de salários individuais sem a observância das referências salariais do Sesi/PR e do Senai/PR, conforme demonstrado no quadro de fls. 220/223, vol. 1, a Unidade Técnica constatou que houve pagamentos de salários com valores acima e abaixo dos valores referenciais das tabelas. Os responsáveis em sua defesa argumentam que o problema relaciona-se com a defasagem dos planos de cargos e salários, visto que o do Sesi/PR teve sua última atualização em 1981 e o do Senai/PR em 1995. Tal liberalidade, contudo, não encontra respaldo formal e põe em xeque o controle desses pagamentos, pois o referencial sobre o valor justo dos salários passa a ser de caráter subjetivo.

48. Dada a repercussão que esses pagamentos têm sobre a gestão da entidade, entendo que a questão deva ser objeto de análise, pela Secex-PR, nos processos de contas anuais. Ressalto que não cabe perseguir o ressarcimento de valores salariais pagos acima do valor de referência, a não ser que se demonstre que os serviços não foram prestados ou que houve locupletamento dos beneficiários, com a participação de dirigentes, por receber salários manifestamente superiores aos de mercado para exercício de atribuições equivalentes.

**VI.1**

**Contratação de funcionário com incompatibilidade de horário pelo Senai/PR**

49. Com relação à audiência do Sr. Carlos Sérgio Asinelli, Diretor Regional do Senai, relacionada a contratação de funcionário, Sr. Frederico Reichmann Neto, que acumularia cargo no Senai/PR com emprego na Companhia Paranaense de Energia (Copel) (itens 146, 179/183 e 209/215 da instrução de fls. 1577/1581, vol. 9), havendo incompatibilidade de horário, ratifico, com ajustes, o encaminhamento Unidade Técnica (item g.2.4, da proposta de encaminhamento de fls. 1577/1581, vol. 10) no sentido de que os fatos sejam apurados pelo Senai/PR, garantindo ao Sr. Frederico o exercício do contraditório e da ampla defesa. Deverá ser apurado pelo Senai/PR se houve a efetiva prestação dos serviços. Não tendo havido, deverão ser tomadas as medidas administrativas e judiciais necessárias ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

**VI.2**

**Recontratação de funcionário que aderiu a programa de demissão voluntária do Senai/PR**

50. Com relação ao item 'b.6' da audiência do Sr. Carlos Sérgio Asinelli (itens 146, 184/185 e 216/219 da instrução de fls. 1577/1581, vol. 9), Diretor Regional do Senai/PR, relacionado a readmissão de funcionário que havia sido demitido com incentivo financeiro concedido por programa de demissão voluntária (PDV), no valor de R$ 134.820,72, endosso posicionamento (instrução de fls. 1582/1588, vol. 9) de que há uma série de indícios que levam ao entendimento de que seu desligamento, com posterior recontratação, pode caracterizar ato de gestão legítimo ou antieconômico com prejuízo aos cofres do Sesi/PR.

51. Considero como indícios de irregularidade, o curto espaço de tempo (seis meses) entre o desligamento (30/8/2004) e a readmissão (1/3/2005) do funcionário, e o fato de o funcionário ter sido readmitido como gerente da Regional Noroeste, criada após a sua dispensa em virtude da adesão ao PDV. Além disso, conforme menção do Sr. Diretor, já foram constatadas irregularidades em programas de demissão voluntária conduzidos pelo Sesi/PR e do Senai/PR, que estão sendo objeto de análise nos autos do TC 013.988/2005-7. Entendo que a apuração da regularidade do procedimento deve ser efetuada pela Unidade Técnica nos processos de prestação de contas anuais do Senai/PR relativas aos anos de 2004 (TC 011.645/2005-4) e 2005 (TC 016.490/2006-0) que se encontram sobrestadas na Secex-PR, devendo a Unidade Técnica observar a aderência tanto da demissão incentivada quanto da recontratação aos regulamentos específicos que regeram o PDV.

**VII**

**Contabilização de despesa em data anterior à do documento que a comprovaria - Sesi/PR**

52. Com relação ao ponto da audiência dos diretores do Sesi/PR e do Sr. Osvaldo Davet, relativo à contabilização de despesas de viagens em data anterior à do documento contábil que a comprovaria (itens 220/224 da instrução de fls. 1577/1581, vol. 10), alinho-me com as conclusões da Secex-PR de que a

falha provavelmente decorreu de equívoco no lançamento manual da despesa. Sobre o encaminhamento da Unidade Técnica para esse caso (item 'f.3' da proposta de encaminhamento - fl. 1597, vol. 9), faço as mesmas considerações constantes do item 28 da presente proposta de deliberação.

**VIII**

**Conveniência de investir em um observatório de indicadores de sustentabilidade**

53. Por fim, examino a proposta de recomendação da Unidade Técnica para que o Sesi/PR avalie a conveniência de investir em um observatório de indicadores de sustentabilidade. A proposta sustenta-se em avaliação da Secex-PR de que, em síntese, os trabalhos produzidos pelo Projeto Orbis-MC juntados aos autos demonstram apenas a compilação de índices constantes de outras bases de dados, notadamente do IBGE, do Datasus e do Inep (itens 266/268 da instrução de fls. 1527/1581, vol. 10).

54. Dado o escopo de conformidade relacionado ao deslinde de todas as outras questões aqui tratadas, considero prejudicada a formação de juízo tanto sobre a conveniência ou não de o Sesi/PR investir em um observatório regional de indicadores de sustentabilidade quanto para colocar em dúvida os resultados alcançados pelo Projeto Orbis-MC. Avaliações dessa natureza envolvem aspectos operacionais relacionados à efetiva utilização dos indicadores nos processos de trabalho do Sesi/PR além de outras externalidades, o que, como já dito, não era escopo do presente processo.

55. Adicionalmente, o juízo de valor acerca da necessidade ou não do desenvolvimento de ferramentas gerenciais está a cargo dos gestores e decorre das necessidades de suporte ao processo decisório por eles identificadas.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

*"9. Acórdão:*

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se aprecia possíveis irregularidades praticadas na gestão de convênios e na área de pessoal do Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná (Sesi/PR) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Paraná (Senai/PR),*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:*

*9.1. conhecer da representação, por preencher os requisitos regimentais, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

*9.2. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Rodrigo Costa da Rocha Loures e Marcos Müeller Schlemm (Diretor-Regional e Diretor-Superintendente do Sesi/PR, respectivamente) e Carlos Sérgio Asinelli (Diretor Regional do Senai/PR), quanto ao descumprimento do item 9.2 Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário;*

*9.3. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Rodrigo Costa da Rocha Loures e Marcos Müeller Schlemm (Diretor-Regional e Diretor-Superintendente do Sesi/PR, respectivamente), quanto a contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, sem ter demonstrado a singularidade do serviço e a insuficiência ou incapacidade técnica de seu quadro próprio de advogados para atuar na defesa dos interesses da entidade;*

*9.4. aplicar, individualmente aos responsáveis referidos no item 9.2 e 9.3, as multas, nos termos a seguir especificados, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:*

*9.4.1. Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures, multa prevista nos arts. 58, II e § 1º, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais);*

*9.4.2. Sr. Marcos Müeller Schlemm, multa prevista nos arts. 58, II e § 1º, da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais);*

*9.4.3. Sr. Carlos Sérgio Asinelli, multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, no valor de 3.000,00 (três mil reais);*

*9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida de cada um dos responsáveis;*

*9.6. acolher as razões de justificativas dos responsáveis indicados no item 3.2. quanto aos seguintes fatos:*

*9.6.1. insuficiência na comprovação de despesas relacionadas viagens, assessoria e consultoria, promoções e eventos e ao Mundial do Atletismo do Trabalhador (alíneas 'd' do Ofício nº 3482/2006-TCU/SECEX-PR e Ofício nº 3483/2006-TCU/SECEX-PR, fls. 546/552 e 553/559, vol. 4);*

*9.6.2. falhas na condução de procedimentos seletivos para a contratação de pessoal (alíneas 'f.1' do Ofício nº 3482/2006-TCU/SECEX-PR e Ofício nº 3483/2006-TCU/SECEX-PR , fls. 546/552 e 553/559, vol. 4 e alínea 'b.1' do Ofício nº 3485/2006-TCU/SECEX-PR , fls. 561/563, vol. 4);*

*9.6.3. contabilização de despesas em data anterior à do documento contábil que a sustentaria - ocorrência verificada no lançamento nº 43 (ficha 2006010000000932) - Alimentação e Viagens no País - DESPESAS DE VIAGENS, efetuado no dia 12/1/2006, contemplando despesas que teriam sido realizadas nos dias 13, 14 e 16/1/2006 (alíneas 'g' do Ofício nº 3482/2006-TCU/SECEX-PR e Ofício nº 3483/2006-TCU/SECEX-PR , fls. 546/552 e 553/559, vol. 4 e Ofício nº 3484/2006-TCU/SECEX-PR, fls. 560, vol. 4).*

*9.7. determinar Senai/PR que apure a regularidade da contratação do Sr. Frederico Reichmann Neto, que acumularia cargo no Senai/PR com emprego na Companhia Paranaense de Energia (Copel), garantindo-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa, e que adote as medidas administrativas para o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes da não-prestação efetiva dos serviços para os quais foi contratado;*

*9.8. determinar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que, ao final do prazo de vigência dos seguintes contratos firmados pelo IEL/PR, realizem licitação para a escolha dos fornecedores, caso ainda não a tenham realizado:*

| ***Fornecedor*** | ***Objeto*** |
|---|---|
| *Softexpert Informática e Automação Ltda.* | *Direito de uso do software, e prestação de serviço de capacitação operacional e assessoria técnica para configurações do sistema ISOSISTEM* |
| *LG Informática* | *Direito de uso de software e prestação de serviço* |
| *BRT Serviços de Internet* | *Fornecimento, instalações e garantias do objeto de locação de serviços de servidores.* |
| *Brasil Telecom S/A* | *Cessão de todos os direitos e obrigações da cedente decorrentes dos contratos nºs 8142859619, 8142047916 e 8142050658, assinados em 26/11/2004* |
| *BRT Serviços de Internet S/A* | *Implantação, operação e manutenção técnica de Rede Cooperativa de Voz e Dados e serviços de segurança armazenagem de informações e controle de aplicação* |
| *OUTPLAN Marketing Interativo Ltda.* | *Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 26/7/2004* |
| *SIGMA DATASERV* | *Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviço de Consultoria e Suporte Técnico em Sistema de Informação, datado de 1/10/2004.* |
| *SOFTEXPERT INFORMÁTICA E AUTOMAÇÃO LTDA* | *Cessão de todos os direitos e obrigações decorrentes do Contrato de Prestação de Serviços, Contrato de Licença de Uso e Contrato de Atualização Anual .* |
| *EPS Banco de Dados Ltda.* | *Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 26/10/2004* |
| *VISIONNAIRE Informática S/A* | *Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 1/9/2004* |

| *Fornecedor* | *Objeto* |
|---|---|
| *O Elo Locadora de Equipamentos Eletrônicos Ltda.* | *Cessão de todos os direitos e obrigações referentes aos Contratos de Locação de equipamentos de Informática (ver quadro abaixo)* |

*9.9. assinar prazo de 15 (quinze) dias para que o Sesi/PR rescinda o Contrato de Prestação de Serviços nº 93/2005, caso ainda vigente;*

*9.10. restituir os presentes autos à Secex-PR para que sejam apensados ao TC 016.319/2006-9 e, por cópia, ao TC 020.230/2007-5, a fim de que sejam neles tratadas as demais ocorrências referidas no relatório e analisadas na proposta de deliberação;*

*9.11. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério Público junto a este TCU para avaliar a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão com vistas a reabertura das contas do Sesi/PR, referente aos exercícios de 2007 (TC 018.155/2008-0) e de 2008 (TC 018.073/2009-0), ante as irregularidades apontadas nestes autos;*

*9.12. arquivar o presente processo."*

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

**WEDER DE OLIVEIRA**
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

O Ministro José Múcio afirmou, em seu voto revisor, que "não cabe ao Tribunal perquirir sobre a suficiência ou capacidade técnica do quadro próprio de advogados dos serviços sociais autônomos para atuar na defesa dos interesses da entidade, sob pena de incorrer em ingerência administrativa", com o que concordou o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

2. *Data venia*, entendo de modo diverso. Esta Corte não apenas tem competência para perquirir sobre a suficiência ou capacidade técnica do quadro próprio de advogados dos seus jurisdicionados como, de fato, exerce, diariamente, essa competência, nos inúmeros processos nos quais avalia a razoabilidade ou a proporcionalidade da contratação de escritórios de advocacia, por órgãos ou entidades que possuem quadro próprio de advogados.

3. Não vejo nisso qualquer ingerência administrativa. Haveria ingerência se o TCU passasse a determinar que os seus jurisdicionados contratassem um número determinado de advogados. Não é disso, porém, que estamos tratando neste processo.

4. Lembro que tanto a doutrina quanto a jurisprudência são pacíficas sobre a possibilidade de controle do ato discricionário, no que concerne à sua parte vinculante, ou seja, à competência, finalidade e forma, e ainda no tocante à observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Além disso, também é passível de controle o ato discricionário no que concerne aos seus motivos determinantes. O que se reserva ao administrador é a liberdade de escolha em relação à conveniência e oportunidade, apenas. Mas, mesmo assim, desde que exercida dentro dos parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade.

5. Portanto, a avaliação sobre a suficiência e a capacidade técnica do quadro próprio de advogados são matérias que, a meu ver, devem ser verificadas pelo Tribunal, como meio de avaliar a razoabilidade e a proporcionalidade da contratação de um escritório de advocacia, especialmente na perspectiva dos testes ou subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

6. Lembro que, rotineiramente, esta Corte avalia a precariedade ou não das estruturas de que dispõem os nossos jurisdicionados, o que inclui avaliar não apenas a suficiência dos recursos humanos disponíveis, mas também a sua capacidade técnica, tendo, em muitos casos, resultado, até mesmo, em deliberações que expediram recomendações ou determinações, no sentido de se buscar meios de aumentar

o efetivo de pessoal disponível e de se promover treinamentos como forma de aprimorar a qualidade dos recursos humanos.

7. Em outras situações, a avaliação da capacidade técnica tem sido realizada, como forma de se aferir se ocorreu alguma conduta culposa, por imperícia do agente público, ou seja, por ausência de capacidade técnica. Nesses casos, o Tribunal tem responsabilizado não apenas o autor da conduta imperita, mas, algumas vezes, também a autoridade superior que o nomeou, em decorrência de culpa *in eligendo*.

8. Com essas considerações, acompanho o voto do revisor, Ministro José Múcio, com a ressalva que ora faço consignar nesta declaração, no sentido de que entendo que o TCU tem competência para perquirir sobre a suficiência e a capacidade técnica do quadro próprio de advogados dos seus jurisdicionados.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

TC 021.559/2005-8
Natureza: Representação
Unidades: Serviço Social da Indústria-Departamento Regional/PR – MDS e Senai-Departamento Regional/PR – MTE
Responsáveis: Avelino Romero (CPF 301.925.449-34); Carlos Alberto Del Claro Gloger (CPF 000.245.709-15); Carlos Sergio Asinelli (CPF 080.459.339-68); Marcos Muller Schelemm (CPF 087.649.139-53); Osvaldo Davet (CPF 004.674.999-34) e Rodrigo Costa da Rocha Loures (CPF 002.928.269-15)
Interessados: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SESI/PR E SENAI/PR. IMPROPRIEDADES PRATICADAS NA GESTÃO DE CONVÊNIOS E NA ÁREA DE PESSOAL. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. IRREGULARIDADES QUE PODEM ENSEJAR DÉBITO. EXAME NOS RESPECTIVOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. DETERMINAÇÕES. APENSAMENTO ÀS CONTAS ANUAIS.

VOTO REVISOR

Trata-se de representação da Secex/PR, a partir de documentos remetidos àquela Secretaria, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades praticadas na gestão do Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná (Sesi/PR) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Paraná (Senai/PR).

2. No exercício da faculdade prevista no art. 112 do Regimento Interno, decidi pedir vista do processo, para poder aprofundar o exame das várias questões levantadas na inspeção realizada pela unidade técnica, envolvendo uma variada gama de matérias.

3. De início, gostaria de louvar o trabalho apresentado pelo eminente Relator, Auditor Weder de Oliveira, apesar de não concordar integralmente com as conclusões ali contidas, pelos motivos que passo a expor.

4. Como é consensual, em consonância com o posicionamento da Corte de Contas, as entidades do Sistema “S”, como é o caso do Sesi/PR e Senai/PR, não integram, em sentido estrito, a Administração

Pública. Por isso, não estão obrigadas a seguir rigorosamente os termos do Estatuto de Licitações ou de outros normativos relativos à Administração Pública, devendo observar os princípios constitucionais gerais a ela aplicáveis.

5. Nesse sentido, destaco o Acórdão nº 2.522/2009-TCU-2ª Câmara, em que foi decidido, em instância recursal, que os serviços sociais autônomos (Sistema "S") não se sujeitam aos ditames da Lei nº 8.666/1993, devendo disciplinar o assunto em regulamentos próprios, respeitados os princípios legais e constitucionais que regem a matéria. Dessa forma, o Tribunal de Contas da União somente deve determinar a modificação das normas próprias sobre licitações e contratos das entidades do Sistema "S" nos casos em que, efetivamente, verificar afronta – ou risco de afronta – aos princípios regentes da Administração Pública.

6. Nas paradigmáticas Decisões nºs 907/1997-TCU-Plenário e 461/1998-TCU-Plenário, esta Corte de Contas começou a admitir que os serviços sociais autônomos, por não integrarem, em sentido estrito, a Administração Pública, não se sujeitam aos ditames da Lei de Licitações, mas sim aos princípios gerais que regem a matéria, devendo contemplá-los em seus regulamentos próprios.

7. O subitem 1.1 da referida Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário encontra-se redigido nos seguintes termos: "*por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993, os serviços sociais autônomos não estão sujeitos à observância dos estritos procedimentos na referida lei, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados.*"

8. Mesmo assim, conforme ressaltou o Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi, no voto condutor da Decisão nº 98/2000-TCU-Plenário, deve-se ter em conta que, com o advento da Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário, reafirmou-se a competência fiscalizatória da Corte e a sujeição daqueles entes aos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública, como os da legalidade, da moralidade, da finalidade, da isonomia e da publicidade, bem como nas licitações aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

9. O Tribunal, ao exercer junto a essas entidades de natureza **sui generis** sua competência constitucional e legal de fiscalização, prevista nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, c/c o art. 1º da Lei nº 8.443/1992, verifica a observância dos princípios constantes do art. 37 da Carta Magna. No caso de descumprimento desses princípios, os responsáveis pelas entidades que se enquadrem nas condições estabelecidas pela Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário ficam sujeitos a sanções, nos termos da Lei Orgânica desta Corte de Contas, especialmente se os regulamentos próprios dessas mesmas entidades forem por elas infringidos.

10. Nesse mister fiscalizador, contudo, não pode a Corte de Contas deixar de considerar que os entes sociais autônomos possuem natureza diferenciada e, por isso, não estão submetidos aos procedimentos limitados da Lei de Licitações, contando com liberdade procedimental para aprovar os regulamentos internos de suas unidades (Acórdão nº 461/1998-TCU-Plenário), observados os princípios gerais norteadores da Administração Pública (Acórdão nº 1.723/2004-TCU-2ª Câmara). Essas temáticas foram objeto de amplas discussões, podendo-se citar, exemplificativamente, a ementa do Acórdão nº 62/2007-TCU-Plenário, assim redigida: "*Os serviços sociais autônomos, por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993, não estão sujeitos à estrita observância da referida lei, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados.*"

11. No voto que fundamentou a referida ementa, o Relator destacou que "*O Senai possui regulamento próprio de licitações e contratos aprovado por Ato **ad referendum** nº 1/2006, de 21/2/2006, publicado no DOU de 24/2/2006, em conformidade com o entendimento deste Tribunal (Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário), ao fundamento de que os serviços sociais autônomos, por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993, não estão sujeitos à estrita observância da referida lei, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, os quais devem se pautar nos princípios gerais do processo licitatório, devendo, contudo, ser consentâneos aos princípios do art. 37, **caput**, da Constituição da República e seguir os princípios gerais relativos à Administração Pública, em especial da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da isonomia e da publicidade*."

12. Quando da prolação do Acórdão nº 288/2007-TCU-Plenário, o Tribunal reconheceu maior grau de autonomia a tais entes, ementando que "*As entidades do Sistema 'S' não estão obrigadas a seguir rigorosamente os termos do Estatuto de Licitações ou de outros normativos relativos à Administração Pública, devendo, contudo, observar os princípios constitucionais gerais a ela aplicáveis*."

13. Também reconheceu que "*é admissível que os serviços sociais autônomos, por não serem parte da Administração Pública e terem independência para a criação de seus cargos, de natureza privada, possam promover, à sua discricionariedade, processos seletivos externos e internos para o recrutamento de pessoal, resguardados os princípios de ordem constitucional que objetivam impedir favorecimentos e outras ilicitudes do gênero e preservado o processo seletivo público externo para o ingresso de funcionários em seus quadros*" (Acórdão nº 369/2009-TCU-Plenário).

14. Por meio do Acórdão nº 742/2009-TCU-1ª Câmara, proferido no TC 012.616/2006-5, na apreciação do recurso interposto pelo Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Mato Grosso, ficou assente que "a *comprovação de que a IN STN nº 1/1997 não é de observância obrigatória por parte da entidade recorrente permite conceder provimento parcial ao recurso*".

15. Buscando o completo deslinde da matéria, considero pertinente que seja colacionado a seguir o excerto do voto proferido pelo Ministro Marcos Vinicios Vilaça, que fundamentou tal entendimento:

"*2. Quanto ao mérito, entendo que a transferência de recursos das entidades do Sistema 'S' para o Instituto Euvaldo Lodi e entidades assemelhadas deve ser feita mediante convênio, tal como disposto na parte inicial do item 1.4.2. Isso porque, pela natureza pública dos recursos que arrecada, o Sesi/MT precisa observar certas formalidades na forma como os despende, de modo a tornar possível o controle dos gastos, conferindo transparência e publicidade a essas operações.*

*3. Por essa razão a jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido da obrigatoriedade de que as entidades do Sistema 'S' celebrem convênios. Entretanto, não estão sujeitas à IN STN nº 1/1997, que rege a celebração de convênios de natureza financeira na Administração Pública Federal, isso porque o art. 1º daquele normativo situa o seu campo de incidência obrigatória nos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, da qual não fazem parte essas entidades.*

*4. Com efeito, considero despropositado que o TCU se substitua às entidades do Sistema 'S' na normatização de seus procedimentos internos. Caberá aos órgãos de controle, em particular a esta Corte de Contas, verificar a legalidade das ações que serão adotadas por essas entidades, que deverão formalizar convênios para os repasses, com base em regulamento próprio, observados os princípios constitucionais e legais*."

16. Assim, tendo presente que as entidades do Sistema "S" não são alcançadas pela IN STN nº 1/1997, e que não cabe ao TCU substituir-se aos administradores de tais entes sociais autônomos de natureza diferenciada na normatização de seus procedimentos internos, foi alterada a determinação anteriormente dirigida ao Sesi/MT pelo item 1.4.2 do Acórdão nº 3.748/2007-TCU-1ª Câmara, ou seja, que "*passe a formalizar, por meio de convênio, os repasses ao Instituto Euvaldo Lodi – IEL e entidades congêneres, com base em regulamento próprio, sujeito aos princípios constitucionais e legais que regem a matéria.*"

17. Feitas essas breves colocações sobre o resultado das discussões que levaram à evolução do entendimento desta Corte de Contas acerca do arcabouço jurídico normativo em que se inserem os entes como o Sesi e o Senai, considero inapropriada a proposta de aplicação de multa aos gestores do Sesi/PR e Senai/PR por "*evidências de tergiversação*" no cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão nº 614/2005-TCU-Plenário.

18. A parte inicial de tal determinação encontra-se assim redigida: "*9.2. autorizar o Sesi/PR e o Senai/PR a, caso seja de seu interesse, celebrar novos convênios com o IEL e, a partir dessa medida, retornar a efetuar transferências financeiras àquele instituto, desde que a formalização desses novos instrumentos de convênio observe as disposições da Instrução Normativa STN nº 1/1997, em especial quanto a que contenham (...).*"

19. Quanto à proposta da unidade técnica de formulação de nova determinação sobre o tema, concordo com o Relator que não merece acolhida.

20. Se ocorreram falhas no cumprimento de deliberação do TCU e na formalização de processos licitatórios, por terem sido celebrados com o IEL convênios cujos objetos requereriam que a contratação dos fornecedores tivesse sido feita pelos próprios serviços sociais autônomos, não é menos certo que as inconsistências relatadas são de natureza formal, cuja análise em conjunto não compromete o resultado da gestão do Sesi/PR e do Senai/PR, como reconhece o Relator da presente representação.

21. Daí a compreensão de que, não obstante os atos em alusão possam merecer reparo, não é cabível a imposição de sanções aos dirigentes em razão disso, porquanto não está presente o deliberado intento no sentido de descumprir a lei ou deliberação deste Tribunal.

22. Encerradas as considerações que entendo afastarem o alegado descumprimento da determinação do item 9.2 do Acórdão nº 614/2005-TCU-Plenário, peço vênias ao Relator para apresentar argumentos contrários à conclusão do exame do tópico relativo à contratação de escritório de advocacia pelo Sesi/PR.

23. Não contesto que a regra para contratação de serviços advocatícios é a licitação, e a inexigibilidade, exceção, que deve ser precedida da comprovação da inviabilidade fática ou jurídica de competição, da singularidade do objeto e da notoriedade do contratado.

24. No caso da contratação direta de escritório de advocacia pelo Sesi/PR, questionada na presente representação, alinho-me com o Relator no que se refere ao entendimento de que a atribuição do rótulo de indevida a essa contratação depende de inequívoca demonstração de que o assessoramento jurídico não aproveita aos interesses da entidade, ainda que, reflexamente, possam os administradores se beneficiar dos serviços e produtos decorrentes do contrato celebrado. Os questionamentos de atos de gestão inerentes à condução das atividades do Sesi/PR, no presente caso, podem, sem dúvida, obstaculizar o alcance dos resultados planejados. Situa-se numa zona cinzenta a confluência dos interesses da entidade e dos gestores nessa espécie de contratação. É difícil, portanto, distinguir a tênue fronteira que os separa nos casos concretos, quando os gestores, no exercício de suas atribuições para produção de resultados pactuados, após superado o processo decisório, podem sofrer questionamentos quanto à legalidade, economicidade ou legitimidade de seus atos.

25. Assiste, assim, razão ao Relator quando obtempera que não há, nos autos, evidência inequívoca de que o assessoramento jurídico em questão só aproveitaria aos interesses dos dirigentes, fazendo-se excludente qualquer benefício ao Sesi/PR, muito menos que se trate de defesa do gestor contra a entidade. Pertinente, portanto, o não acolhimento pelo Relator da proposta da unidade técnica de instauração de tomada de contas especial sob o argumento de que os serviços contratados não seriam de interesse da entidade, mas dos gestores.

26. Contudo, permito-me divergir do Relator com relação ao tratamento dado à formalização da contratação, mediante inexigibilidade de licitação, de serviços advocatícios do escritório de Advocacia Justen, Pereira, Oliveira e Talamini Sociedade de Advogados.

27. Não obstante o Relator tenha concluído o exame da matéria, entendendo que essa contratação específica não tem o condão de macular as contas dos responsáveis e pode sua análise de mérito ser resolvida no presente processo, considerou que lhes deve ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, assinando prazo ao Sesi/PR para que rescinda o Contrato de Prestação de Serviço nº 93/2005.

28. Embora se reconheça que as falhas apontadas com relação ao cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão nº 614/2005-TCU-Plenário e à contratação de escritório de advocacia possam levar à percepção de não ter sido integralmente observada a legislação aplicável à espécie, entendo que, à luz das informações colhidas nas deliberações desta Corte de Contas posteriores a 2005, seria desarrazoado e de rigor excessivo o juízo pela aplicação de sanção aos gestores das entidades paraestatais aqui envolvidas, afigurando-se medida desproporcional à conduta dos dirigentes, mormente em face do entendimento do Relator de que a contratação de serviços advocatícios em tela "*não tem o condão de macular as contas dos responsáveis e pode ter sua análise de mérito resolvida no presente processo*" (item 39 da proposta de deliberação). Não obstante ter chegado a tal entendimento, sustenta o Relator que seja aplicada aos administradores a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

29. A propósito, cabe registrar que, em casos como estes, o Tribunal tem considerado que a punibilidade das faltas deve ser ponderada não apenas pelo descumprimento da norma jurídica, mas

também por elementos outros, como o grau de reprovabilidade da conduta do gestor e o dano que possa ter causado ao interesse público, bem jurídico maior que se pretende resguardar (Decisões nºs 881/1997-TCU-Plenário; 830/1998-TCU-Plenário; 346/1999-TCU-Plenário; 30/2000-TCU-Plenário; 150/2000-TCU-Plenário; 1.067/2001-TCU-Plenário e 1.101/2002-TCU-Plenário; Acórdãos nºs 511/2003-TCU-1ª Câmara; 1.692/2003-TCU-2ª Câmara; 1.066/2004-TCU-Plenário e 1.342/2005-TCU-Plenário).

30. Em se tratando de apreciação das contas anuais, não sendo comprovada má-fé dos responsáveis nem dano ao erário, tem sido considerada desnecessária a adoção de medida mais gravosa, se apresentando a proposta de regularidade como a solução de mérito a ser adotada, dadas as circunstâncias em que ocorreu a falha, permeada de fatos isolados e episódicos, cujo deslinde não traz consequências ao juízo em questão.

31. Ademais, tem sido sopesada nesta Corte de Contas a relevância das inconsistências frente à gestão como um todo, havendo inúmeros precedentes de posicionamentos atenuados pelo TCU quando as situações excepcionais são acompanhadas das indispensáveis cautelas ou garantias aplicáveis.

32. Importa salientar que, diante das reduzidas quantias envolvidas nas inconsistências, o princípio da insignificância também recomenda o afastamento das ressalvas, pois os esforços que seriam despendidos numa eventual apenação não se justificam, no caso, se ponderados com os possíveis benefícios que tal atuação redundaria, trazendo poucos resultados em termos de controle em vista da baixa repercussão das ocorrências apontadas nos autos. Como medida de melhor justiça, as contas têm sido julgadas regulares, com quitação plena. É remansosa a jurisprudência do TCU nesse sentido, cabendo mencionar os seguintes julgados: Acórdãos nºs 95/2007-TCU-Plenário, 262/2007-TCU-1ª Câmara e 143/2008-TCU-2ª Câmara.

33. Quando constatada a reduzida materialidade das falhas, a jurisprudência predominante nesta Corte é no sentido de considerá-las inábeis a comprometer toda uma administração (Acórdãos nºs 725/2006-TCU-Plenário e 2.612/2007-TCU-Plenário).

34. Corroborando a possibilidade de ser considerada relativa a materialidade alta ou baixa de uma impropriedade para efeito de julgamento das contas, este Tribunal já se manifestou em diversas oportunidades "*no sentido de que atos de gestão considerados irregulares, quando de baixa materialidade, não implicam, necessariamente, a reprovação das contas (...): Acórdãos nºs 227/2002-TCU-Plenário, 1.021/2006-TCU-Plenário, 816/2006-TCU-Plenário, 2.305/2008-TCU-Plenário, 217/2009-TCU-2ª Câmara, 2.286/2008-TCU-1ª Câmara, entre outros. Trata-se da aplicação direta do princípio constitucional da proporcionalidade, a ser valorado nos julgamentos deste Tribunal*" (voto do Ministro-Relator do Acórdão nº 1.469/2009-TCU-2ª Câmara). Há também decisões de que, nesses casos, '*o julgamento pela irregularidade das (...) contas constituiria medida de excessivo rigor*' (voto do Ministro-Relator do Acórdão nº 2.324/2009-TCU-1ª Câmara).

35. Assim, quando se promove a valoração dos fatos questionados, reforça-se a tese de que se trata de medida de excessivo rigor a imputação de sanções aos dirigentes no âmbito do presente processo.

36. Penso que não cabe ao Tribunal perquirir sobre a suficiência ou capacidade técnica do quadro próprio de advogados dos serviços sociais autônomos para atuar na defesa dos interesses da entidade, sob pena de incorrer em ingerência administrativa.

37. Quanto a não ter sido demonstrada, de forma peremptória, a singularidade do serviço, entendo que no deslinde da questão não pode deixar de ser considerado que a contratação do escritório de advocacia ocorreu no ano de 2005, ocasião em que ainda pairavam muitas dúvidas relativamente à inserção das entidades do Sistema "S" no arcabouço jurídico normativo da Administração Pública, como pode ser visto na parte inicial deste voto revisor.

38. Nesse contexto, considero que a contratação por inexigibilidade de licitação não deve interferir no juízo de mérito que este Tribunal venha a ter sobre a integralidade da gestão dos responsáveis.

39. Ante os questionamentos levantados quanto ao cabimento de contratação direta dos serviços advocatícios objeto do Contrato de Prestação de Serviços nº 93/2005, entendo que o Sesi/PR deve adotar providências visando sua rescisão, se ainda vigente, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

40. Na hipótese de não merecer acolhida este voto revisor, sendo vencedora a proposta de apenação dos gestores, alerto que será necessário o ajuste dos valores das multas indicados na minuta do acórdão do

Relator, já que na dosimetria foi sopesada a participação dos dirigentes na condução do Projeto Orbis-MC, cujo exame ainda deverá ser feito pela Secex/PR nos respectivos processos de contas anuais das entidades.

Diante do exposto, voto no sentido de ser alterado o acórdão proposto pelo Relator, com a mudança do item 9.2 de rejeição para acolhimento das razões de justificativa dos diretores, alteração da redação do item 9.8 (rescisão de contrato), exclusão dos itens 9.3 e seus subitens (multa), 9.4 (autorização de cobrança judicial) e 9.10 (arquivamento afastado pelo apensamento às contas), com renumeração dos itens.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Revisor

**Proposta de Deliberação Complementar**

Na sessão de 9 de dezembro de 2009, submeti este processo à deliberação do Plenário. Naquela assentada, o eminente Ministro José Múcio Monteiro, com fundamento no art. 112 do Regimento Interno, formulou pedido de vista.

56. Sua Excelência encaminhou a meu gabinete seu voto revisor, manifestando-se, no essencial, pelo acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis nas duas questões em que minha proposta foi pela imputação de multa:

a) descumprimento, pelo Sesi/Pr e pelo Senai/PR, do item 9.2 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário;

b) contratação de escritório de advocacia pelo Sesi/PR, por inexigibilidade de licitação, sem ter demonstrado a singularidade do serviço e a insuficiência ou incapacidade técnica de seu quadro próprio de advogados para atuar na defesa dos interesses da entidade.

**II**

57. No primeiro caso, que trata do descumprimento do item 9.2 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, o revisor, diante da evolução jurisprudencial desta Corte de Contas acerca do arcabouço jurídico normativo em que se inserem os entes como o Sesi e o Senai, entende que:

a) as entidades integrantes do Sistema "S" não integram, estrito senso, a Administração Pública e, por isso, não estão obrigadas a seguir rigorosamente os termos do Estatuto das Licitações ou de outros normativos correlatos, devendo, apenas, observar os princípios constitucionais gerais a ela aplicáveis;

b) as entidades integrantes do Sistema "S" não são alcançadas pela Instrução Normativa STN nº 1/1997, nem cabe ao TCU substituir-se aos administradores dos entes sociais autônomos na normatização de seus procedimentos internos, como foi tratado no Acórdão TCU nº 3748/2007 - 1ª Câmara.

58. Assim, na visão de Sua Excelência, esse entendimento é suficiente para considerar "descabida a proposta de aplicação de multa aos gestores do Sesi/PR e Senai/PR por 'evidências de tergiversação' no cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário". Além do mais, segundo o revisor, se "ocorreram falhas no cumprimento de deliberação do TCU e na formalização de processos licitatórios, por terem sido celebrados com o IEL convênios cujos objetos requereriam que a contratação dos fornecedores tivesse sido feita pelos próprios serviços sociais autônomos, não é menos certo que as inconsistências relatadas são de natureza formal, cuja análise em conjunto não compromete o resultado da gestão do Sesi/PR e do Senai/PR, como reconhece o Relator da presente representação".

59. Como já mencionei, em minha proposta de deliberação, as irregularidades identificadas nos ajustes firmados entre o Sesi/PR (e o Senai/PR) e o IEL/PR se constituíam em celebrar convênios genéricos e abrangentes a ponto de inviabilizar o exercício do controle da aplicação dos recursos repassados. E por ser uma prática considerada grave, este Tribunal tornou definitiva a cautelar anteriormente concedida para determinar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que não realizassem quaisquer

repasses financeiros ao IEL/PR por meio de convênios genéricos já celebrados (item 9.1 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário).

60. A regra era a proibição de repasses ao IEL. No entanto, este Tribunal autorizou o Sesi/PR e o Senai/PR, caso fosse de seu interesse celebrar novos convênios com o IEL, a formalizar novos instrumentos mediante a observância de disposições nos moldes da Instrução Normativa STN nº 1/1997 (item 9.2 do referido Acórdão).

61. O Sesi/PR e o Senai/PR, ao transferirem os convênios, no mesmo molde condenado no Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, para outros convenentes, burlou a deliberação desta Corte. Evidentemente, a razão da proibição não estava na pessoa jurídica IEL, mas na forma como as entidades estavam celebrando convênios com o IEL, assim como com qualquer outra. Utilizar o mesmo termo de convênio genérico com outro convenente caracterizou afronta à determinação deste Tribunal. Para maior clareza, transcrevo excerto do voto que precedeu o Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, que expõe com propriedade a questão central:

"15. Consoante já adiantei anteriormente, não vislumbro como afastar a conclusão de que, para a configuração de tal quadro de alta gravidade, é elevada a parcela de contribuição dos atuais instrumentos de convênio firmados entre o Sesi/PR e o Senai/PR com o IEL/PR, já que genéricos e extremamente abrangentes, sem objetos específicos, plano de trabalho, cronograma de execução, prazo de vigência e, na maior parte das vezes, sem obrigatoriedade de prestação de contas por parte do convenente. Não considero, portanto, haver a mínima condição jurídica para que se restitua a autorização de transferência de recursos por meio dos convênios ora existentes, por entender que, caso assim se procedesse, a conseqüência menos grave a esperar-se seria a da quase completa falta de controle sobre os valores repassados.

16. Acompanhando parcialmente da proposição formulada pela Secex/PR, minha conclusão, por conseguinte, por um lado, é no sentido de que, em relação aos convênios já celebrados entre Sesi/PR e Senai/PR e o IEL/PR, a medida cautelar vedando quaisquer repasses financeiros ao Instituto Euvaldo Lodi seja tornada definitiva".

62. O revisor tem razão ao afirmar que a mencionada instrução normativa não alcança essas entidades paraestatais. Mas analisando-se os termos do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário, percebe-se que o Tribunal não determinou simplesmente a observância da mencionada instrução normativa. Novamente, transcrevo trechos do voto condutor:

"17. Por outro lado, considero que possa o Tribunal, desde logo, adotar medida que possa viabilizar a realização de objetos válidos e lícitos de serem levados a efeito por meio de transferências de recursos ao IEL, desde que a partir da celebração de novos convênios, os quais deverão estar escoimados das fragilidades e lacunas identificadas nos instrumentos ora existentes. A autorização deverá deixar claro, portanto, que a realização de novos repasses financeiros ao IEL, caso seja do interesse do Sesi/PR e do Senai/PR, poderá ser promovida, desde que a partir da firmatura de novos instrumentos de convênio, devendo a formalização destes observar as disposições da Instrução Normativa STN 1/1997, em especial no que se refere a conterem:

a) objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenentes;

b) plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

c) o compromisso do convenente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

d) a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

e) a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

f) a obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos;

g) a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos".

63. Nesse sentido, o Tribunal autorizou o retorno de transferências de recursos ao IEL, desde que o Sesi/PR e o Senai/PR observassem na formalização desses novos instrumentos as disposições da da Instrução Normativa STN nº 1/1997, em especial os quesitos acima mencionados (alíneas 'a' a 'g'), que se revestiam de orientações sobre como fazer convênios, todas compatíveis com a natureza das entidades.

64. A prática adotada e reiterada pelo Sesi/PR e pelo Senai/PR de firmar convênio genéricos, abrangentes e sem as cláusulas necessárias à efetiva verificação da correta aplicação dos recursos no objeto do convênio, não poderia deixar de ser conhecida e coibida por este Tribunal. Em que pese a mencionada instrução normativa não ser aplicável ao Sistema “S”, os princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência o são. E em respeito a esses princípios é que deve o gestor firmar instrumentos de convênios observando regras quanto ao plano de trabalho, execução, controle e prestação de contas.

65. Dada a gravidade da situação, o Tribunal naquela oportunidade, deliberou por proibir as transferências na forma como estavam sendo realizadas, autorizando-as, contudo, se procedidas sem os vícios que ocasionaram a proibição, o que significava, na ausência de norma própria para celebração de convênios no âmbito do Sistema "S", regrar os convênios utilizando como parâmetros normas da Instrução Normativa STN nº 1/1997.

66. A essência da decisão desta Corte é a proibição de repasses financeiros por meio de convênios genéricos e extremamente abrangentes, sem objetos específicos, plano de trabalho, cronograma de execução, prazo de vigência e, na maior parte das vezes, sem obrigatoriedade de prestação de contas por parte do convenente, como apontou o relator no voto condutor do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário e se vê no item 9.1 do acórdão:

"9.1. tornar definitivo, em relação aos convênios ora existentes entre, de um lado, o Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Estado do Paraná (Sesi/PR) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Estado do Paraná (Senai/PR) e, de outro, o Instituto Euvaldo Lodi, o caráter da medida adotada por meio do item 9.2.1 do Acórdão 2107/2004 - Plenário - TCU, determinando ao Sesi/PR e ao Senai/PR que não efetuem, por meio dos instrumentos de convênio genéricos já celebrados, quaisquer repasses financeiros ao IEL";

67. O ponto fulcral não está no item 9.2, que estabeleceu condições para retomada dos repasses financeiros:

"9.2. autorizar o Sesi/PR e o Senai/PR a, caso seja de seu interesse, celebrar novos convênios com o IEL e, a partir dessa medida, retornar a efetuar transferências financeiras àquele instituto, desde que a formalização desses novos instrumentos de convênio observe as disposições da Instrução Normativa STN 1/1997, em especial quanto a que contenham:

9.2.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenentes;

9.2.2. plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

9.2.3. o compromisso do convenente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

9.2.4. a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

9.2.5. a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

9.2.6. a obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira;

9.2.7. a obrigatoriedade de um convenente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo previsto na referida IN 1/97;

9.2.8. a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos".

68. A deliberação deste Tribunal foi no sentido de proibir repasses financeiros mediante celebração de convênios genéricos, como já exposto, e não a de impor às entidades aplicação da referida instrução normativa.

69. Seria lícito que as entidades, em pedido de reexame contra aquela decisão, propugnassem pela utilização de outros parâmetros para celebração de convênios que não as normas da Instrução Normativa STN nº 1/1997, se entendessem que aqueles seriam mais adequados à sua natureza jurídica e institucional, hipótese em que deveriam apontar as regras que se propunham observar. O que não aconteceu.

70. Mas não seria lícito continuar a efetuar repasses financeiros mediante convênios com os mesmos vícios que motivaram a proibição, sob a alegação de que não lhes são aplicáveis os parâmetros da Instrução Normativa STN nº 1/1997 ou de que este Tribunal proibiu o repasse de recursos financeiros mediante celebração de convênios genéricos exclusivamente com o IEL, mas não teria proibido o repasse por meio de convênios genéricos que padecem dos mesmos problemas com outras entidades. E foi isso que aconteceu.

71. Não há, pois, como acolher as razões de justificativa sob o argumento de que a citada instrução normativa não é aplicável ao Sistema "S", e, portanto, não teria havido descumprimento da decisão do Tribunal. A transferência dos convênios, nos mesmos termos daqueles firmados com o IEL, para outras entidades, claramente significou uma burla à proibição estampada no item 9.1 bem como às condições estabelecidas no item 9.2.

72. A irregularidade apontada naquele processo (TC 004.531/2004-5), também oriundo de representação, suscitava uma deliberação pertinente ao IEL, porque era com esse instituto que o Sesi/PR e o Senai/PR conveniavam, mas poderia era, por consequência lógica, pertinente também a qualquer outra entidade, se os termos fossem idênticos.

73. Examinei todos os ângulos da questão, buscando a decisão justa, preocupação que compartilho com o eminente Ministro José Múcio, e, ao mesmo tempo, trazer ao Plenário uma proposta de deliberação mediante a qual este Tribunal possa exercer com firmeza sua competência de zelar pela autoridade de suas decisões e determinações, reafirmando-as perante os jurisdicionados.

**III**

74. No segundo caso, relativo à contratação, por inexigibilidade, do escritório de advocacia pelo Sesi/PR sem ter demonstrado a singularidade do serviço e a insuficiência ou incapacidade técnica de seu quadro próprio de advogados para atuar na defesa dos interesses da entidade, o voto revisor propugna pelo acolhimento das razões de justificativa uma vez que:

a) não cabe ao Tribunal perquirir sobre a suficiência ou capacidade técnica do quadro próprio de advogados dos serviços sociais autônomos para atuar na defesa dos interesses da entidade, sob pena de incorrer em ingerência administrativa;

b) a contratação do escritório de advocacia ocorreu no ano de 2005, ocasião em que ainda pairavam muitas dúvidas relativamente à inserção das entidades do Sistema "S" no arcabouço jurídico normativo da administração pública;

c) ao se prover a valoração dos fatos questionados, frente a toda a gestão, trata-se de medida de excessivo rigor a imputação de sanções aos dirigentes no âmbito deste processo.

75. Preliminarmente, ressalto que as entidades do Sistema S não estão obrigadas a observar a Lei nº 8.666/1993, mas estão obrigadas a licitar e devem observar os princípios gerais que regem a excepcional possibilidade de contratação direta sem licitação.

76. Não creio que se possa sustentar que em 2005 ainda pairavam dúvidas sobre a obrigatoriedade de os serviços sociais autônomos seguirem os princípios constitucionais e conaturais do procedimento

licitatório. O voto revisor traz a informação que este Tribunal, em decisões paradigmáticas em 1997 e 1998, admitiu que essas entidades paraestatais "não se sujeitam aos ditames da Lei de Licitações, mas sim aos princípios gerais que regem a matéria, devendo contemplá-las em seus regulamentos próprios" (item 6 do voto revisor).

77. E nesse sentido, compulsando o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi verifico que o art. 10 prevê que "a licitação será inexigível quando houver inviabilidade de competição (...)".

78. O Regulamento de Licitações e Contratos do Serviço Social da Indústria - SESI, que é adotado por todos os órgãos das administrações nacional e regionais, foi aprovado pelo Ato *Ad Referendum* nº 04/1998, em setembro/1998, e modificado pelo Ato *Ad Referendum* nº 02/2001, do Conselho Nacional do Sesi. Assim, não há como acatar argumento de que à época da contratação do escritório de advocacia em questão ainda permaneciam dúvidas sobre a forma de contratar no Sesi.

79. Concordo com o revisor que não cabe ao Tribunal perquirir sobre a suficiência ou capacidade técnica do quadro de advogados do Sesi/PR, e entendo que esta Corte não procedeu assim, tanto que não é esse o ponto nuclear dessa questão.

80. O problema é que a contratação de um escritório de advocacia quando a entidade dispõe de quadro de advogados requer seja demonstrada que esse quadro não está capacitado ou não tem condições operacionais de executar as funções a serem repassadas a outros advogados. Essa demonstração seria ainda mais exigível quando se pretende efetuar a contratação direta, ao argumento da inexigibilidade, da inviabilidade de competição, que pressuporia, no caso concreto, a existência de um objeto contratual singular.

81. É de amplo conhecimento, senso comum, que a contratação direta por inexigibilidade não se justifica tão somente com base na notória especialização do contratado. Profissional de notória especialização, segundo o art. 10, II, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, vigente desde 1998, é entendido como aquele cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado". É dedução racional, ao alcance do gestor "homem médio", zeloso da economicidade da aplicação dos recursos sob sua gestão, que somente se recorre a um profissional com essas características para execução de um objeto especial, singular, cuja execução demanda o recurso a profissional de especialização e conceito não encontrado nos quadros da entidade.

82. Portanto, uma vez que a contratação direta por inexigibilidade de licitação somente se legitimaria se o quadro de advogados da entidade não fosse tecnicamente capaz ou insuficiente para realizar os serviços objeto do contrato, deveriam os gestores do Sesi/PR ter demonstrado tal condição para justificar a contratação sem licitação de escritório de advocacia, o que não se verificou nos autos.

83. Ato dessa natureza deve ser adequadamente motivado, requisito fundamental para verificação da observância do princípio da imparcialidade e da eficiência.

84. Assim, entendo que o fato de os gestores não terem justificado (motivado) a necessidade de contratar um escritório de advocacia quando tinham à disposição advogados empregados da própria entidade é razão suficiente para apená-los com multa. Poder-se-ia até mesmo propugnar pela apuração de dano aos cofres da entidade em tomada de contas especial, buscando condenação de ressarcimento. Neste processo, contudo, não é essa a linha que segue esta Corte. A apenação com multa por ausência de justificativa representa uma decisão justa, considerando-se e a falta de elementos nos autos para perquirir sobre eventual dano, e a compreensão deste Tribunal quanto às peculiaridades dessas entidades paraestatais.

85. Por essas razões, com as devidas vênias ao eminente Ministro José Múcio, mantenho a proposta de rejeição das razões de justificativa e aplicação de multa, porque em 2005 a necessidade de justificar a contratação direta sem licitação, ainda mais de escritório de advocacia por uma entidade que tem seu próprio quadro de advogados, era, assim como é, uma norma amplamente conhecida pelos que lidam com contratações no Sistema S.

**IV**

86. Há um último ponto levantado pelo eminente revisor que desejo abordar. É quando defende o ajuste dos valores das multas indicados na minuta do acórdão, uma vez que na dosimetria foi sopesada a participação dos dirigentes na condução do Projeto Orbis-MC (item 40 do voto revisor).

87. Nesse ponto, acompanho a proposta do revisor, reduzindo o valor da multa imposta aos Srs. Rodrigo Costa Rocha Loures, Diretor Regional do Sesi/PR, e Marcos Müeller Schlemm, Diretor-Superintendente do Sesi/PR, responsáveis pelo descumprimento do disposto no item 9.2 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário e pela contratação de escritório de advocacia, por inexigibilidade de licitação, sem ter demonstrado a singularidade do serviço e a insuficiência ou incapacidade técnica de seu quadro próprio de advogados para atuar na defesa dos interesses da entidade. O Sr. Carlos Sérgio Asinelli, Diretor Regional do Senai/PR, está sendo multado pelo descumprimento do disposto no item 9.2 do Acórdão TCU nº 614/2005 - Plenário.

88. Por fim, cabe esclarecer que as contas do Sesi/PR referentes aos exercícios de 2007 (TC 018.155/2008-0) e 2008 (TC 018.073/2009-0) foram julgadas após a sessão plenária de 9/12/2009 e encontram-se se encerradas. Nesse sentido, há que se proceder a ajustes no acórdão originalmente proposto, de forma a encaminhar cópia da presente deliberação ao MP/TCU para que avalie a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão com a finalidade de reabrir as contas.

89. Essas as ponderações que gostaria de trazer ao colegiado e que me impedem, *data venia*, de acompanhar o voto revisor ora trazido pelo ilustre Ministro José Múcio Monteiro.

Assim, por todas as razões acima expendidas, manifesto-me pela aprovação do acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

**WEDER DE OLIVEIRA**
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

Há duas questões neste processo que podem ensejar ou não a aplicação de multa aos responsáveis.

A primeira delas, referente à falta de observância da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional, nas transferências de recursos por convênios, penso que o Tribunal já evoluiu para o entendimento de que, embora a formalização desses instrumentos ainda seja obrigatória, as entidades do Sistema "S" não estão sujeitas às regras próprias aplicáveis à Administração Pública.

Outra questão diz respeito à contratação direta de escritório de advocacia. De fato, as entidades do Sistema "S" estão vinculadas aos princípios administrativos básicos, entre os quais, sem dúvida, se insere o da exigência de se licitar. Ocorre que a hipótese de inexigibilidade de licitação também é reconhecida pela lei e, neste caso, a rigidez de interpretação sobre o que seja inviabilidade de competição e notória especialização não se coaduna, no meu sentir, com a fiscalização dos serviços paraestatais. Isto é, não vejo problema em que alguma espécie de contratação, que seja tipicamente caso de licitação na Administração Pública, possa não sê-lo no Sistema "S", considerando suas particularidades, flexibilidade e justificativas.

Por isto, apresento proposta de, excepcionalmente, acatar a defesa dos responsáveis, deixando de aplicar-lhes multa, conforme o acórdão que passo a ler.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Revisor

ACÓRDÃO Nº 2326/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.559/2005-8
2. Grupo II - Classe VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
3.2. Responsáveis: Avelino Romero (CPF 301.925.449-34), Carlos Alberto Del Claro Gloger (CPF 000.245.709-15), Carlos Sergio Asinelli (CPF 080.459.339-68), Marcos Muller Schelemm (CPF 087.649.139-53), Osvaldo Davet (CPF 004.674.999-34), Rodrigo Costa da Rocha Loures (CPF 002.928.269-15)
4. Unidades: Serviço Social da Indústria-Departamento Regional/PR – MDS e Senai-Departamento Regional/PR – MTE
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
5.1. Revisor: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PR
8. Advogados constituídos nos autos: Marco Antônio Guimarães (OAB/PR nº 22.427), Fernanda Ehalt Vann (OAB nº 21.693), Rodrigo Bozzobon (OAB/PR nº 25.997), Carlos José Sebrenski (OAB nº 27.644), Thiago Morelli Rodrigues de Sousa (OAB/PR nº 38.379), Alexandre José Garcia de Souza (OAB/DF nº 17.041), Fábio Henrique Garcia de Souza (OAB/DF nº 17.081), Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF nº 26.291), Luiz Carlos Braga de Figueiredo (OAB/DF nº 16.010), Maria Lúcia Wood Saldanha (OAB/PR nº 18.251), Valéria da Silveira Muller (OAB/PR nº 22.888), Marina Talamini Zilli (OAB/PR nº 24.507) e Fábio Dias Vieira (OAB/PR nº 36.687)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se aprecia possíveis irregularidades praticadas na gestão de convênios e na área de pessoal do Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Paraná (Sesi/PR) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Paraná (Senai/PR),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Revisor, em:
9.1. conhecer da representação, por preencher os requisitos regimentais, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
9.2. acolher as razões de justificativa de Rodrigo Costa da Rocha Loures e Marcos Müeller Schlemm (Diretor-Regional e Diretor-Superintendente do Sesi/PR, respectivamente) e Carlos Sérgio Asinelli (Diretor Regional do Senai/PR), quanto ao descumprimento do item 9.2 Acórdão nº 614/2005-TCU- Plenário;
9.3. acolher as razões de justificativa dos responsáveis indicados no item 3.2 quanto aos seguintes fatos:
9.3.1. insuficiência na comprovação de despesas relacionadas a viagens, assessoria e consultoria, promoções e eventos e ao Mundial do Atletismo do Trabalhador (alínea "d" do Ofício nº 3.482/2006-TCU/SECEX/PR e Ofício nº 3.483/2006-TCU/SECEX-PR, fls. 546/552 e 553/559, vol. 4);
9.3.2. falhas na condução de procedimentos seletivos para a contratação de pessoal (alínea "f.1" do Ofício nº 3.482/2006-TCU/SECEX/PR e Ofício nº 3.483/2006-TCU/SECEX-PR, fls. 546/552 e 553/559, vol. 4 e alínea "b.1" do Ofício nº 3.485/2006-TCU/SECEX/PR, fls. 561/563, vol. 4);
9.3.3. contabilização de despesas em data anterior à do documento contábil que a sustentaria – ocorrência verificada no lançamento nº 43 (ficha 2006010000000932) – Alimentação e Viagens no País – DESPESAS DE VIAGENS, efetuado no dia 12/1/2006, contemplando despesas que teriam sido

realizadas nos dias 13, 14 e 16/1/2006 (alínea "g" do Ofício nº 3.482/2006-TCU/SECEX/PR e Ofício nº 3.483/2006-TCU/SECEX/PR , fls. 546/552 e 553/559, vol. 4 e Ofício nº 3.484/2006-TCU/SECEX/PR, fls. 560, vol. 4);

9.4. determinar ao Senai/PR que apure a regularidade da contratação de Frederico Reichmann Neto, que acumularia cargo no Senai/PR com emprego na Companhia Paranaense de Energia (Copel), garantindo-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa, e que adote as medidas administrativas para o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes da não prestação efetiva dos serviços para os quais foi contratado;

9.5. determinar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que, ao final do prazo de vigência dos seguintes contratos firmados pelo IEL/PR, e respectivos aditivos, realizem licitações para a escolha dos fornecedores, caso ainda não as tenham realizado:

| FORNECEDOR | OBJETO |
|---|---|
| Softexpert Informática e Automação Ltda. | Direito de uso do software e prestação de serviço de capacitação operacional e assessoria técnica para configurações do sistema ISOSISTEM |
| LG Informática | Direito de uso de software e prestação de serviço |
| BRT Serviços de Internet | Fornecimento, instalações e garantias do objeto de locação de serviços de servidores |
| Brasil Telecom S.A. | Cessão de todos os direitos e obrigações da cedente decorrentes dos contratos nºs 8142859619, 8142047916 e 8142050658, assinados em 26/11/2004 |
| BRT Serviços de Internet S.A. | Implantação, operação e manutenção técnica de Rede Cooperativa de Voz e Dados e serviços de segurança armazenagem de informações e controle de aplicação |
| OUTPLAN Marketing Interativo Ltda. | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 26/7/2004 |
| SIGMA DATASERV | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviço de Consultoria e Suporte Técnico em Sistema de Informação datado de 1/10/2004. |
| SOFTEXPERT Informática e Automação Ltda. | Cessão de todos os direitos e obrigações decorrentes do Contrato de Prestação de Serviços, Contrato de Licença de Uso e Contrato de Atualização Anual |
| EPS Banco de Dados Ltda. | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 26/10/2004 |
| VISIONNAIRE Informática S.A. | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes ao Contrato de Prestação de Serviços datado de 1/9/2004 |
| O Elo Locadora de Equipamentos Eletrônicos Ltda. | Cessão de todos os direitos e obrigações referentes aos Contratos de Locação de Equipamentos de Informática |

9.6. determinar ao Sesi/PR que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, providências visando à rescisão do Contrato de Prestação de Serviços nº 93/2005, se ainda vigente, assegurado o contraditório e a ampla defesa;

9.7. alertar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que a repetição no descumprimento de decisão do TCU, quanto aos assuntos tratados neste processo, ensejará a aplicação de multa aos responsáveis, uma vez que o acolhimento das justificativas, no presente caso, ocorre apenas em caráter parcial e excepcional;

9.8. restituir os presentes autos à Secex/PR para que sejam apensados ao TC 016.319/2006-9 e, por cópia, aos TC 020.230/2007-5, 018.155/2008-0 e 018.073/2009-0, a fim de que sejam neles tratadas as demais ocorrências referidas no relatório e analisadas na proposta de deliberação.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2326-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Revisor).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: José Jorge.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 027.908/2010-0 [Apenso: TC 013.298/2010-0]
Natureza(s): Administrativo
Órgão: Tribunal de Contas da União
Interessado: Construtora Rv Ltda (36.768.943/0001-06)
Advogados: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB-DF 6.546); Álvaro Luiz M. Costa Júnior (OAB-DF 29.760); Jaques Fernando Reolon (OAB-DF 22.885).

SUMÁRIO: Administrativo. Pedido de reconsideração de decisão da Presidência do Tribunal de Contas da União que negou provimento a recurso interposto pela empresa contratada contra decisão da Secretaria-Geral de Administração que indeferiu o pedido de reembolso de despesas com transporte e alimentação de funcionários. Conhecimento. Provimento. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer lavrado no âmbito da Consultoria Jurídica deste Tribunal.

Trata-se de pedido de reconsideração de decisão da Presidência do Tribunal de Contas da União que negou provimento a recurso interposto pela RV Construtora Ltda. contra decisão da Secretaria-Geral de Administração que indeferiu o pedido de reembolso de despesas com transporte e alimentação de funcionários no âmbito do contrato n. 37/2009, o qual tem como objeto a execução de obras complementares no edifício Anexo III do Tribunal de Contas da União em Brasília/DF.

2. Ao analisar o pedido de reconsideração, o Presidente do Tribunal asseverou que não foram apresentados fatos ou argumentos novos aptos a alterar o posicionamento exarado na decisão denegatória do recurso, razão pela qual decidiu pela manutenção da decisão recorrida e, com fundamento no artigo 30 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinou o encaminhamento dos autos à Secretaria de Sessões para sorteio de relator do recurso (doc. 9).

3. Posteriormente, os autos foram encaminhados a esta unidade por determinação do Ministro Raimundo Carreiro (doc. 11), relator do recurso, para exame da admissibilidade e instrução do recurso interposto pela RV Construtora Ltda. (doc. 1).

4. Em seu pedido de reconsideração (doc. 7), a RV Construtora Ltda. requer a revisão da decisão da Presidência do Tribunal de Contas da União que negou provimento ao recurso por ela interposto contra decisão da Secretaria-Geral de Administração que indeferiu o pedido de reembolso de despesas com transporte e alimentação de funcionários no âmbito do contrato n. 37/2009 (doc. 1). A recorrente apresenta, em síntese, os seguintes argumentos:

a) o regime de execução estabelecido no contrato n. 37/2009 é o regime de empreitada por preço unitário, em que, de acordo com a contratada, a proposta de preços estaria vinculada ao orçamento estimado elaborado pela Administração no procedimento licitatório e os pagamentos seriam realizados mediante a comprovação efetiva da execução de cada etapa da obra.

b) a planilha de composição de custos estimados apresentada no edital da concorrência n. 3/2009 (peça 4 do processo 013.298/2010-0), que deu origem ao contrato n. 37/2009, não continha itens correspondentes às despesas com transporte e alimentação dos empregados.

c) o edital de abertura do procedimento licitatório vedava o acréscimo ou a supressão de itens da planilha de composição de custos pelos licitantes, sob pena de desclassificação.

d) as despesas com alimentação e transporte não poderiam ser distribuídas em outros itens da licitação, por serem custos diretos do serviço, que deveriam ser incluídos em itens específicos da planilha de custos.

e) a omissão na planilha de composição de custos estimados teria induzido a erro as licitantes, que não teriam identificado a ausência de itens correspondentes à alimentação e ao transporte de empregados.

f) a ausência de impugnação ao edital não poderia ser utilizada como argumento para afastar o ressarcimento das despesas com alimentação e transporte de funcionários, uma vez que a omissão na planilha de custos estimados não poderia ser atribuída à contratada e violaria o princípio da vedação ao enriquecimento ilícito da Administração.

g) as despesas com alimentação e transporte dos empregados poderiam ser enquadradas como despesas de consumo, para as quais havia sido previsto no edital o reembolso.

h) a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece a possibilidade de alteração do contrato para acréscimo de itens que não foram inicialmente previstos na planilha, nas hipóteses descritas no § 1º do artigo 65.

5. Preliminarmente, observa-se que o pedido de reconsideração apresentado pela WT Construtora Ltda. pode ser conhecido como recurso, com fundamento no artigo 30 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, tendo em vista que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 56 a 60 da Lei n. 9.784/1999.

6. No mérito, verifica-se que não foram apresentados pela recorrente novos fatos ou fundamentos, diferentes daqueles apresentados em seu requerimento inicial e que não tenham sido objeto de análise na decisão recorrida. Por essa razão, esta Consultoria Jurídica mantém o posicionamento adotado no parecer exarado em 13 de setembro de 2010, no processo 013.298/2010-0 (peça 16), referente à análise do requerimento inicial da contratada de ressarcimento das despesas com transporte e alimentação de funcionários no âmbito do contrato n. 37/2009, cujos fundamentos serão reproduzidos a seguir.

7. O regime de empreitada por preço unitário, que foi adotado no âmbito do contrato n. 37/2009, caracteriza-se por ser aquele em que a contratação ocorre por preço certo de unidades determinadas da obra ou do serviço. Para esclarecer esta questão, transcreve-se trecho do livro "Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública", de Jessé Torres Pereira Júnior:

Na empreitada por preço global, este tem seu valor certo predeterminado no contrato, insuscetível de ser discriminado segundo frações da obra ou do serviço por executar; veda-se que o contrato atribua valores parciais a itens do conjunto da obra ou do serviço [...].

Na empreitada por preço unitário, este tem seu valor certo predefinido no contrato, porém decomposto por itens de modo a que se discrimine o valor de cada parte constitutiva do conjunto da obra ou do serviço por executar; é o regime apropriado para a contratação de serviços múltiplos, cuja prestação

se dá apenas quando o contratante expede ordens ou autorizações de execução, com valor estipulado em tabela de preços unitários que integra o contrato; o valor global, lançado no contrato é meramente estimativo, para fins de empenhamento da verba correspondente ao máximo da despesa prevista, não representando o valor real desta, que dependerá da medição dos serviços efetivamente executados, na medida em que autorizados pela Administração contratante, defeso que o contratado proceda à execução desautorizada[1]

8. Não há, neste regime, vinculação da proposta a ser apresentada pelas licitantes à planilha de composição de custos estimados apresentada pela Administração no instrumento convocatório, que implique na impossibilidade de inclusão de itens considerados, pelas licitantes, essenciais à execução do objeto da contratação.

9. Dessa forma, verifica-se que é incorreto o entendimento de que a adoção do regime de empreitada por preço unitário dispensa a conferência, por parte do licitante, do conteúdo da planilha de composição de custos estimados apresentada pela Administração, em razão de vinculação da proposta à referida planilha e de inexistência de riscos na formação de preços. A formação de preços depende de fatores intrínsecos à contratada, como a obtenção de preços junto a fornecedores e a definição da margem de lucro pretendida.

10. É pertinente observar também que, como demonstrado acima, no regime de empreitada por preço unitário, os pagamentos efetuados pelo contratante dependem da comprovação da efetiva execução do item pela contratada. Todavia, é imprescindível que os itens executados tenham sido incluídos na proposta de preços apresentada pela contratada, em que seja previamente fixado o valor do item por unidade determinada do serviço. Como observado no parecer exarado no processo 013.298/2010-0, a execução e o pagamento de serviços eventualmente não previstos na proposta de preços independe do regime de execução adotado no contrato. Em verdade, alterações contratuais eventualmente necessárias exigem o atendimento dos requisitos previstos no artigo 65 da Lei n. 8.666/1993 e a prévia formalização de termo aditivo ao contrato.

11. Quanto à alegação de vedação, no edital, à inclusão de itens na planilha de composição de custos, mostra-se necessário, para o deslinde da questão, o exame das condições do instrumento convocatório da concorrência n. 3/2009, que deu origem ao contrato n. 37/2009 (peça 4 do processo 013.298/2010-0). *In casu*, a condição 34.3.1 do edital determinava que as licitantes deveriam apresentar, em suas propostas de preços, planilhas de composição de custos unitários conforme o anexo V – planilha de composição de custos unitários – composição do TCU do edital, com a indicação da "*composição unitária de* ***todos os itens e subitens*** *que compõe o anexo III – orçamento estimativo*" (f. 12 da peça 4 do processo 013.298/2010-0).

12. Tal disposição, entretanto, não implicava em vinculação da proposta de preços das licitantes aos estritos termos da planilha de custos unitários estimados elaborada pela Administração, com vedação à inclusão de itens na referida planilha, uma vez que tinha por finalidade o atendimento do princípios do julgamento objetivo e da isonomia, sem afetar a liberdade da licitante na formulação da sua proposta e o direito de impugnar as disposições do instrumento convocatório.

13. A liberdade do licitante na formulação de suas propostas, com possibilidade de inclusão de novos itens considerados essenciais à execução do contrato, bem como a responsabilidade da licitante pela elaboração de sua proposta, é constatada pelo exame das demais condições do instrumento convocatório, como, por exemplo, as condições 37.1, 40, 40.2, 41 e 41.1 (f. 13 e 14 da peça 4 do processo 013.298/2010-0), *in verbis*:

37. As licitantes deverão, para fins de elaboração da proposta, verificar e comparar todos os projetos fornecidos para execução dos serviços:

37.1. No caso de falhas, erros, discrepâncias ou omissões, bem como transgressões às Normas Técnicas, regulamentos ou posturas, caberá à licitante formular imediata comunicação escrita à Comissão Especial de Licitação, no prazo estabelecido na Condição 4 deste Edital, para fins de esclarecimento por parte da Comissão.

---

[1]PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública.* Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 100-101.

40. **Os quantitativos indicados nas Planilhas constante deste Edital são meramente estimativos**, não acarretando à Administração do Tribunal de Contas da União qualquer obrigação quanto a sua execução ou pagamento.

40.2. as composições de custos unitários elaboradas pelo TCU (Anexo V) são instrumentos para elaboração do orçamento estimativo pela licitante. **Cada licitante deverar elaborar suas composições de custos incluindo todos os materiais, equipamentos e mão-de-obra que entenderem necessários para a conclusão do serviço**, de acordo com a especificação técnica.

41. **Nos preços cotados deverão estar inclusos os encargos sociais e trabalhistas, todos os equipamentos, instrumentos, ferramentas e máquinas necessários ao desenvolvimento dos trabalhos, enfim, quaisquer outras despesas necessárias à realização dos serviços**, bem assim, deduzidos quaisquer descontos que venham a ser concedidos. Os impostos, as taxas, as despesas indiretas e o lucro bruto da licitante deverão estar considerados em item específico-BDI, conforme planilhas constantes dos Anexos V e IX deste Edital.

41.1. **A cotação apresentada e levada em consideração para efeito de julgamento será de exclusiva e total responsabilidade da licitante**, não lhe cabendo o direito de pleitear qualquer alteração.

14. No mesmo sentido, confira os seguintes trechos extraídos do Anexo II – Especificações técnicas e normas de medição e pagamento (peça n. 4 do processo 013.298/2010-0):

Possíveis indefinições, omissões, falhas ou incorreções dos projetos ora fornecidos não poderão constituir pretexto para a CONTRATADA pretender cobrar "serviços extras" e/ou alterar a composição de preços unitários. Considerar-se-á a CONTRATADA como altamente especializada nos serviços em questão e que, por conseguinte, deverá ter computado, no valor global da sua proposta, também, as complementações e acessórios por acaso omitidos nos projetos, mas implícitos e necessários ao perfeito e completo funcionamento de todas as instalações, máquinas, equipamentos e aparelhos. (f. 24)

A CONTRATADA fornecerá as máquinas, os equipamentos, as ferramentas, os materiais, a mão-de-obra (inclusive os encargos sociais), os insumos, todos os tipos de transporte e tudo mais que for necessário para a execução, a conclusão e a manutenção das obras, sejam eles definitivos ou temporários. Os custos relativos a esses itens deverão estar embutidos nos respectivos custos unitários ou no BDI.

Também serão de responsabilidade da CONTRATADA todos os impostos, taxas, emolumentos, alvarás e encargos necessários à execução dos serviços. Nenhum pagamento adicional será efetuado em remuneração aos serviços descritos nesse documento.

Considera-se sempre que a CONTRATADA dispõe da totalidade dos conhecimentos técnicos, gerenciais e administrativos e dos meios de produção necessários, suficientes e adequados à execução dos serviços para a realização do objeto, os quais deverá mobilizar e empregar com eficiência e eficácia no cumprimento do Contrato que celebrar. Não caberá qualquer pleito de alteração dos valores contratados pela substituição de métodos e meios de produção incompatíveis com o conjunto dos serviços a realizar nas quantidades, prazos e qualidade requeridos.

As composições de custos unitários elaboradas pelo CONTRATANTE são instrumentos para a elaboração do orçamento estimativo. Cada licitante deve elaborar suas composições de custos incluindo todos os materiais, equipamentos e mão-de-obra que entenderem necessário para a conclusão do serviço de acordo com a especificação técnica. Não poderá haver nenhum pleito de alteração de valores da CONTRATADA em função das composições apresentadas pelo CONTRATANTE. (f. 30)

15. Observa-se, portanto, que restou claro no edital da concorrência n. 3/2009 que a planilha de composição de custos apresentada pela Administração era meramente estimativa e que as licitantes deveriam apresentar suas propostas conforme suas próprias composição de custos. Às licitantes era assegurada, ainda, a possibilidade de impugnação do edital, fixada nas condições 37.1 e 80 a 82 do instrumento convocatório.

16. Note-se que a responsabilidade da contratada pelo adimplemento de verbas trabalhistas e demais encargos referentes à mão-de-obra estava expressamente prevista no edital de abertura do certame (v. condições 40.2 e 41 do edital, as disposições gerais do anexo II – especificações técnicas e a cláusula décima do anexo XI – minuta do contrato). Ademais, como consignado no parecer desta Consultoria Jurídica exarado no processo 013.298/2010-0 (peça 16), à época da realização da licitação, já estava em

vigor convenção coletiva que estabelecia a obrigação de fornecimento de alimentação aos empregados, bem como vigorava a Lei n. 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que estabeleceu a obrigação de fornecimento de vale-transporte pelo empregador. Verifica-se, portanto, que a licitante tinha, ou deveria ter, pleno conhecimento das condições necessárias à realização do serviço objeto do contrato n. 37/2009, as quais deveriam ser consideradas nas propostas apresentadas no certame.

17. Dessa maneira, tendo conhecimento de todas as condições necessárias à execução do serviço e diante de expressa previsão no edital de que todos estes custos deveriam ser incluídos em suas propostas de preços, os interessados em participar do procedimento licitatório tinham duas opções: a) elaborar suas propostas de preços em conformidade com os ditames do instrumento convocatório e com as especificações técnicas do serviço, sem deixar de incluir todos os custos referentes a materiais, equipamentos e mão-de-obra que entender necessários para a conclusão do objeto do contrato; ou b) apresentar impugnação ou pedido de esclarecimentos, na forma prevista nas condições 37.1 e 80 a 82 do edital.

18. Da análise dos autos, verifica-se que a Construtora RV Ltda., optou por oferecer desconto linear de 12,5% sobre o valor estimado pela Administração, sem efetuar a conferência de todos os itens da planilha de custos estimados, como foi por ela própria reconhecido em seu requerimento inicial (peça 1 do processo 013.298/2010-0), e sem apresentar impugnação do edital ou pedido de esclarecimentos[2].

19. Ao adotar esta postura, a contratada firmou a obrigação de executar o objeto do contrato pelo preço fixado em sua proposta e em conformidade com as condições e as especificações técnicas previstas no instrumento convocatório, assumindo os riscos decorrentes da não conferência da planilha de formação de custos estimados, para verificação da correta previsão e cotação de serviços, materiais, equipamentos e mão-de-obra necessários à execução do objeto do contrato.

20. Neste ponto, confira o seguinte trecho extraído da decisão recorrida (peça 9), exarada pelo então Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Ubiratan Aguiar:

Apesar de reconhecer, na mesma linha de entendimento da Nota Técnica juntada ao TC-013.298/2010-0, de autoria do Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF n. 6.546, advogado da contratada (peça n. 3 destes autos), que na empreitada por preço unitário – em que o pagamento ocorre em função das unidades efetivamente executadas – impõe-se uma fidelidade maior da planilha disponibilizada pela Administração ao escopo do contrato e a todos os seus custos, entendo que o regime também exige dos licitantes maior preocupação com a conferência do orçamento, a fim de verificar a correta adequação dos matérias/serviços, quantidades e preços cotados, providência não adotada no presente caso.

Essa conferência se revela ainda mais relevante quando se trata de itens obrigatórios, previstos tanto no instrumento convocatório como na Lei n. 7.418/1985 e na convenção coletiva de trabalho da categoria.

21. Acerca do tema, o Plenário do Tribunal de Contas da União já decidiu, em diversos julgados, que a ausência de impugnação do edital implica na presunção de concordância das licitantes com as condições estabelecidas no instrumento convocatório:

127. No que tange à ausência do valor do vale transporte, o resultado de sua incorporação seria incrementar o valor da mão de obra, que por sua vez incrementaria o valor do Projeto Básico, limite máximo para aceitação de propostas. (...) Apenas o limite de aceitação de propostas seria mais elevado. Nada impede também que as licitantes acrescentem os custos que elas acharem conveniente. O risco de uma proposta mais alta, e uma possível derrota ou desclassificação, pertence a cada empresa. (...)

9.8 Quanto a questionamentos anteriores feitos pelos licitantes, registre-se que as condições dos Edital e Projeto Básico não foram alteradas e foram aceitas por eles, vez que não ofereceram oportunamente impugnação. Sobre o tema já se tem manifestação do Exmo Sr. Ministro - Relator Lincoln Magalhães da Rocha em Voto condutor do Acórdão no 2.037/2005 (fls. 265/266) nos seguintes termos:

---

[2] Note-se que, como consignado no parecer exarado por esta Consultoria Jurídica no processo 013.298/2010-0 (peça 16), a contratada utilizou, duas vezes, a faculdade de questionar especificidades das planilhas, sem, entretanto, apresentar quaisquer questionamentos acerca da insuficiência do valor estimado da contratação ou da omissão de custos no instrumento convocatório.

"9. Além disso, as licitantes tiveram momento oportuno para apresentar suas indagações quanto aos preços estabelecidos no edital do certame, ao qual poderiam ter oferecido, oportunamente, impugnação, ante o que dispõe o § 2o do artigo 41 da Lei 8.666/93. Quanto a este último ponto, cabem comentários.

10. O questionamento apresentado pela Engeser referente à dúvidas quanto a confecção da proposta na concorrência 025/2004 foi respondido pela Cepisa, conforme expediente constante à fl. 206 - anexo 4, pelo que se entende que, à época, a empresa satisfez-se com as informações prestadas pela estatal piauiense, uma vez que compareceu aos autos para cotar proposta.

11. A atitude da licitante ora agravante, de participar das fases posteriores levam-me, portanto, à conclusão de que a mesma concordou com os termos do edital. A questão diz respeito à conduta complexa, que implica presunção de que a Engeser, de forma tácita, estava de acordo com os termos da concorrência 025/2004, inclusive quanto aos preços utilizados como referência no projeto básico. Por oportuno, trago a lume didático julgado do Superior Tribunal de Justiça - STJ, o qual, ao apreciar o Recurso Especial 402.711, manifestou-se da seguinte forma: "4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrente; 5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação".

12. Desse modo, **o silêncio da Engeser foi qualificado por sua posterior participação no certame licitatório, o que representa, portanto, prova incontroversa de que concordara com os termos iniciais da licitação**, inclusive, como já dito, quanto aos preços ínsitos no projeto básico, os quais, não por outra razão, foram utilizados como referência para se estimar valores-base para as retenções." [sem grifos no original]

(TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n. 2.008/2009 – Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Publicado no Diário Oficial da União de 4 de setembro de 2009)

"8.2. o edital do pregão 27/2004 não fez menção a custos de manutenção da infraestrutura, mas apenas de sua instalação, de modo que **a inclusão de tal parcela, caso considerada necessária, deveria ter sido pleiteada mediante impugnação do edital, o que não foi feito, gerando consequentemente a presunção de que todos estariam de acordo com os termos propostos**;" [sem grifos no original]

(TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n. 477/2010 - Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler. Publicado no Diário Oficial da União de 19 de março de 2010)

"De se destacar, também (...), que **os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais constituem responsabilidade da contratada, inclusive no que concerne a eventuais erros ou distorções apresentadas nas planilhas de preços**." [sem grifos no original]

(TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n. 1.990/2008 – Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Publicado no Diário Oficial da União de 12 de setembro de 2008)

22. Em caso análogo ao caso em exame, em que despesa considerada necessária à execução de serviço foi omitida da planilha de composição de custos estimados, o Tribunal de Contas da União decidiu que:

8.3. Ademais, há que se considerar que (1) o item de despesa que a planilha omitiu podia ser incorporado a outros itens de custo; (2) havia no termo de referência do pregão a previsão explícita de que "A omissão de qualquer despesa necessária à perfeita execução dos serviços será como não existente ou já incluída no preço, não podendo a licitante pleitear acréscimos após a abertura das propostas". Assim, considero que o fato de as empresas não terem explicitado o questionado item de custo, em razão da omissão observada na planilha de preços, nenhum prejuízo trouxe ao certame, visto que isso não as impedia de levar esses custos a outros itens formadores dos preços, ou que arcassem com esses custos à conta da redução do lucro previsto, sem possibilidade de reclamá-lo posteriormente perante a contratante. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n. 2.619/2008 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Publicado no Diário Oficial da União de 21 de novembro de 2008)

23. Quanto à alegação de que as despesas com alimentação e transporte de empregados poderiam ser pagas à contratada sob a denominação de reembolso, cabe observar que não é possível o enquadramento das referidas despesas no item "consumos gerais", para o qual foi prevista a possibilidade

de reembolso, na forma do item 2.2 do Anexo II do edital. De acordo com o disposto no instrumento convocatório, o item "consumos gerais" refere-se ao ressarcimento de despesas de consumo relativas ao canteiro e aos barracões, incluindo gastos com "*água/esgoto, energia elétrica, telefone, cópias xerográficas e de projetos, medicamentos, materiais de escritório, materiais de limpeza, entre outros*" (f. 33 da peça 4 do processo 013.298/2010-0).

24. Ademais, ainda que fosse possível tal enquadramento, o reembolso de despesas de consumo geral está limitado ao valor máximo mensal constante da proposta da contratada (v. item 2.2 do Anexo II – f. 201 da peça 4 do processo 013.298/2010-0), o qual é muito inferior ao valor pleiteado pela contratada, como já havia sido observado no parecer desta Consultoria Jurídica exarado no processo 013.298/2010-0 (peça 16): "[...] *caso a Administração utilize interpretação diversa da apresentada no item 20 deste parecer, não poderia reembolsar a contratada em valores superiores a R$ 9.980,00 (nove mil novecentos e oitenta reais) que* [...] *representa apenas 7,35% do que se pleiteia reembolsar por mês, ponderando-se a estimativa de R$ 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil reais) para toda a vigência do contrato – 14 meses*"[3].

25. Por fim, é necessário destacar que o requerimento de ressarcimento de despesas com alimentação e transporte de funcionários não se enquadra na hipótese de alteração prevista na alínea "a" do § 1º do artigo 65 da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista que as alterações qualitativas podem ser promovidas somente quando houver comprovação da necessidade de modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica, desde que tal alteração não importe na descaracterização do objeto inicialmente licitado e que respeite os limites estabelecidos para as alterações quantitativas.

26. Além disso, a doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem determinado, ainda, que as alterações qualitativas devem ser decorrentes de fatos supervenientes ou de conhecimento superveniente, como se verifica no seguinte trecho extraído do Acórdão n. 215/1999 do Plenário desta Corte de Contas:

As modificações qualitativas devem ser decorrentes de fatos supervenientes que impliquem em "dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião do pacto inicial", devendo corresponder ainda a uma alteração de circunstâncias fáticas levadas em consideração por ocasião da avença. A Administração há que também evidenciar que "a solução localizada na fase da licitação não se revelou, posteriormente, como a mais adequada". No entanto, a modificação decorrente não pode ser de vulto tal que venha a transfigurar o objeto original em outro, frustrando os princípios da obrigatoriedade de licitação e da isonomia.

27. No caso em exame, não se verifica, *prima facie*, a existência de fato superveniente ou de conhecimento superveniente, tendo em vista que a obrigação de fornecimento de vale-transporte pelo empregador foi estabelecida pela Lei n. 7.418/1985, que a convenção coletiva de trabalho trazida à peça 5 do processo 013.298/2010-0 já estava em vigor na época da publicação do instrumento convocatório e que o edital previa a responsabilidade da contratada pelo pagamento de todos os encargos trabalhistas e sociais, que deveriam ser incluídas na proposta de preços apresentada no procedimento licitatório.

Pelo exposto, encaminhamos os autos ao Gabinete do Ministro Raimundo Carreiro, com a recomendação de que o recurso interposto pela RV Construtora Ltda. seja conhecido e que, no mérito, lhe seja negado provimento.

É o relatório.

VOTO

Consoante se depreende dos autos e constou do relatório que antecede este voto, houve um erro da Administração do TCU, reconhecido pela própria Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio – Sesap -

[3] Note-se que o edital estabelecia a possibilidade de apresentação de proposta com item de custo unitário com valor superior ao estimado pela Administração, mediante a apresentação de justificativas que seriam analisadas pela Comissão Especial de Licitação, na forma da condição 58.2.1 do edital da concorrência n. 3/2009.

que deveria ter incluído os custos com transporte e alimentação na planilha de custos, como custos diretos, nos termos do que já decidiu esta Corte de Contas no Acórdão nº 2.450/2007-Plenário.

Por outro lado, também é de se reconhecer que houve um erro da empresa contratada, ora recorrente, caracterizado pela ausência de impugnação do Edital, no que concerne à omissão na planilha de custos.

A questão, portanto, que se discute neste processo é a de se saber se há espaço jurídico para, durante a execução contratual, se promover a retificação do aludido erro?

A Consultoria Jurídica deste Tribunal, em suas diversas manifestações, sustentou, na linha da jurisprudência desta Corte, que não é possível a retificação nessas condições. O principal fundamento da Conjur foi a ausência de impugnação do Edital, por parte da empresa.

Com as vênias de estilo, entendo que, neste caso, não apenas é possível juridicamente a citada retificação, como também é a solução mais justa. E as razões que me levam a essa conclusão têm como ponto de partida as considerações apresentadas pelo Secretário da Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio – Sesap –, no seguinte sentido:

12. Inicialmente reconhecemos, com fundamento na jurisprudência deste Tribunal, que os itens vale-transporte e auxílio alimentação compõem os custos para a execução de obras, visto que são obrigatoriamente pagos pela contratada por força de lei e de convenção coletiva. Aliás, a obrigatoriedade do pagamento pela contratada está expressamente prevista no contrato.
13. Desse modo, os itens questionados deveriam constar, necessariamente, da planilha orçamentária elaborada pela Sesap como custos da obra, conforme orientação do TCU. Cumpre reforçar que essa orientação consta expressamente do item 93 do Roteiro de Auditoria de obras públicas, aprovado pela Portaria Segecex nº 20/2010.
14. Há que se reconhecer, além disso, que os valores desses dois itens impactam fortemente os valores do contrato e, por esse motivo, podem trazer sérias consequências para o equilíbrio econômico-financeiro. Estima-se que os custos representem cerca de R$ 1,9 milhão, o que corresponde a 44% do lucro bruto declarado pela empresa, estimado em R$ 4,3 milhões.
15. É importante esclarecer que o lucro bruto declarado pela contratada de 10% é exatamente igual ao estimado pela Administração e está em patamares perfeitamente adequados, conforme jurisprudência deste Tribunal. Não se vislumbra, portanto, motivo para redução no lucro da empresa dessa magnitude.
(...)

22. Frise-se, além disso, que a omissão não propiciou qualquer benefício à contratada que tenha dado ensejo a vencer a licitação de forma indevida ou prejuízo a terceiro interessado no certame. Como a omissão ora questionada não foi impeditivo para a participação da contratada na licitação, não poderia ser para qualquer outro interessado, que deveria, da mesma forma que se afirma com relação à empresa RV, impugnar o valor do orçamento elaborado pela Administração ou participar da licitação nas condições fixadas no edital e solicitar posteriormente os ajustes necessários ao contrato, em observância aos princípios que regem a empreitada por preço unitário.
23. Registre-se, ainda, que a inclusão desses itens, apesar de aumentar o valor total do contrato, em termos relativos, não representa qualquer decréscimo no percentual de 12,5% de desconto obtido com relação ao orçamento inicial elaborado pela Sesap, pois os seus valores deveriam ser incluídos, para fins de comparação, tanto no valor do orçamento quanto do contrato.
24. Assim, o percentual de desconto concedido, por abranger todo o contrato, impactará normalmente sobre qualquer parcela ou novo item – no caso, o fornecimento de transporte e alimentação.
25. Afirmamos, ainda, que a não impugnação do edital, em princípio, poderia ser caracterizada como falta leve. Todavia, não poderia ensejar responsabilização dessa magnitude à contratada,

especialmente quando se observa que o seu comportamento não implicou qualquer prejuízo ao Erário, visto que o valor a ser pago compõe necessariamente os custos da obra e é esperado que haja a respectiva remuneração. Entendimento diverso implica, na nossa compreensão, enriquecimento sem causa da Administração.

O Chefe e o Supervisor do Serviço de Acompanhamento e Fiscalização da construção do anexo III – Sefan -, em parecer conjunto, já haviam apresentado a seguinte observação:

32. Independentemente da conclusão a que se chegue a respeito de os custos com transporte e alimentação serem devidos ou não à RV, pode-se proceder a uma análise dos valores financeiros totais envolvidos na questão. Em uma análise preliminar, considerando o custo unitário previsto em convenção coletiva (peça 5) para as despesas com "transporte e alimentação", bem ainda, o prazo para conclusão do Ed. Anexo III e o número médio mensal de trabalhadores em atividade no canteiro de obra, obtém-se um valor estimado de R$1,9 mi para as despesas totais com "transporte e alimentação" desde o início até a data final prevista para a conclusão da obra.

33. Assim, considerando-se que o valor contratado com a empresa RV é de cerca de R$52,3 mi, ou seja, 12,3% inferior ao valor estimado no Edital da licitação, que foi de R$59,6 mi, com o acréscimo das mencionadas despesas, esse valor passaria a R$54,3 mi. Ou seja, ainda, estaria cerca de 9% inferior ao Orçamento Estimado da obra.

É certo que, como bem demonstrou a Conjur, a jurisprudência do TCU sobre o assunto é pacífica quanto à impossibilidade de alterações contratuais posteriores que visem suprir omissões na planilha de custos estimados concernentes à alimentação e transporte. Não pretendo, aqui, contrariar a jurisprudência do Tribunal, mas apenas demonstrar que referida jurisprudência não deve ser aplicada a este caso concreto.

Para tanto, podemos olhar o fato sob três perspectivas distintas: a dos outros licitantes; a da empresa vencedora; e a do TCU.

Sob a ótica dos outros licitantes, o risco que se corre ao permitir o pagamento das despesas com alimentação e transporte, mesmo sem ter havido a sua previsão na planilha de custos estimados elaborada pelo TCU, é o de serem prejudicados no que concerne ao princípio da igualdade. Ou seja, se os outros licitantes soubessem que referidos custos seriam posteriormente pagos pelo TCU, talvez tivessem apresentado propostas melhores e, com isso, tivessem ganhado a licitação. O raciocínio, em tese, é perfeito. No entanto, neste caso concreto, esse receio não se justifica, pois, conforme informação colhida por meu Gabinete junto à Sesap, apenas a empresa RV Construtora Ltda, ora recorrente, apresentou proposta de preço. Portanto, não há o risco de ferimento ao princípio da igualdade.

Sob o prisma da empresa contratada, poder-se-ia recear que o pagamento das citadas despesas, na realidade, viesse a simplesmente aumentar injustificadamente o seu lucro. O parecer do titular da Sesap, porém, demonstra exatamente o contrário, ao afirmar que, primeiro, o lucro previsto pela empresa está nos patamares estimados pelo TCU e, segundo, que o não-pagamento dessas despesas provocaria uma redução significativa e injustificada desse mesmo lucro.

Por fim, sob a perspectiva do TCU, teria de se verificar se o pagamento dessas despesas não traria prejuízos ao Tribunal. Também aqui a resposta é negativa. Como bem demonstrou o parecer do Sefan, mesmo considerando o pagamento das despesas relativas a alimentação e transporte, o valor do contrato ficará ainda 9% inferior ao orçamento estimado da obra.

São essas as razões pelas quais entendo que, neste caso, não se deve aplicar a jurisprudência do TCU, pois não há ameaça ao princípio da igualdade, não se corre o risco de beneficiar indevidamente a empresa contratada nem existe a possibilidade de o TCU sofrer algum prejuízo com essa providência.

Por outro lado, ao se efetuar o pagamento dessas despesas, entendo que a Administração do Tribunal estará cumprindo com o seu dever, ao proceder à correção de um erro que constou do Edital e que, em outras circunstâncias, não poderia ser corrigido, sob pena de sacrifício de outros princípios tais como o da igualdade e da segurança jurídica, mas que, neste caso concreto, irá apenas e, com muita justiça, homenagear os princípios do não-enriquecimento sem causa e da boa-fé contratual.

Como se vê, o encaminhamento que ora sustento em nada contraria a jurisprudência deste Tribunal nem abre qualquer exceção a ser invocada indiscriminadamente. Ao contrário, apenas estabeleci o que o Direito norte-americano denomina de ***distinguishing***, ou seja, a necessária comparação entre o caso concreto e a jurisprudência, para se identificar o cabimento ou não de sua aplicação ao caso concreto.

Feitas essas considerações, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de abril de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Peço vênias ao Nobre Relator, Exmº Ministro Raimundo Carreiro, para divergir de sua proposta e acompanhar as conclusões da Consultoria Jurídica-Conjur, no tocante ao recurso administrativo interposto pela empresa RV Construtora Ltda., nos termos do Capítulo XV da Lei nº 9.784, de 29/1/1999, buscando do TCU ressarcimento de cerca de dois milhões de reais, referentes a despesas com alimentação e transporte de seus empregados.

A recorrente ataca a decisão da Presidência do Tribunal, datada de 24/11/2010, que negou provimento ao recurso contra a decisão da Secretaria-Geral de Administração que indeferiu o requerimento de reembolso das despesas com transporte e alimentação de empregados, realizadas no âmbito do contrato n. 37/2009, destinado à execução de obras complementares no Anexo III do edifício sede do TCU.

Já há, portanto, nos autos, duas fundamentadas decisões denegatórias do pretendido reembolso, da Secretaria-Geral de Administração e da Presidência do Tribunal, e um elucidativo parecer da Conjur. Analisando essas bem elaboradas peças, nota-se que a decisão do então Presidente não se baseou apenas no fato de a recorrente não ter impugnado o edital, mas, sobretudo, na ausência de amparo legal e contratual para o provimento da pretensão da contratada.

Infundado o argumento de que o recurso merece ser provido, porque o Tribunal deixou de inserir no projeto básico, anexo ao edital, os custos com alimentação e transporte de funcionários. O anexo II do edital de licitação, como demonstrou o Relatório, não poderia ser mais claro ao afirmar que as empresas interessadas em executar o objeto da licitação deveriam computar no valor global de suas propostas as "*complementações e acessórios por acaso omitidos nos projetos, mas implícitos e necessários ao perfeito e completo funcionamento de todas as instalações, máquinas, equipamentos e aparelhos..*"

O referido anexo deixou claro também que:

*"Possíveis indefinições, omissões, falhas ou incorreções dos projetos ora fornecidos não poderão constituir pretexto para a CONTRATADA pretender cobrar "serviços extras" e/ou alterar a composição de preços unitários."e que "serão de responsabilidade da CONTRATADA todos os impostos, taxas,*

*emolumentos, alvarás e encargos necessários à execução dos serviços.* ***Nenhum pagamento adicional será efetuado em remuneração aos serviços descritos nesse documento****."*

Some-se a isso que a minuta do contrato, parte integrante do edital, posteriormente assinado pelas partes em seus exatos termos, não dá margem a interpretação diversa da adotada pelo então Presidente do Tribunal, na medida em que afirma que além dos encargos previstos nos anexos I e II do edital, que se referem ao Projeto Básico e às "Especificações Técnicas e Normas de Medição e Pagamento", a contratada deveria arcar com despesas relacionadas, entre outros, a vales-transporte e vales-refeição.

Transcrevo a seguir a mencionada cláusula contratual:

*"CLÁUSULA DÉCIMA – DOS ENCARGOS DA CONTRATADA*

*Caberá à CONTRATADA,* ***além dos encargos previstos nos anexos I e II do Edital da Concorrência nº 03/2009****.*

*ser responsável, em relação aos seus empregados, por todas as despesas decorrentes de execução da execução da obra, tais como:*

*salários;*

*seguros de acidente;*

*taxas, impostos e contribuições;*

*indenizações;*

*vales-refeição;*

*vales-transpote; e*

*outras que porventura venham a ser criadas e exigidas pelo Governo;"*

Como se vê, não há falha ou omissão do Tribunal, muito menos indução a erro no edital da Concorrência nº 03/2009.

Ainda que não se possa afirmar, com segurança, que o pleito da empresa traria prejuízo a terceiros, e, por isso, afrontaria o princípio da igualdade, não se pode olvidar que os contratos firmados pela administração pública estão regidos por outros princípios, não menos importantes.

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 65, estabelece as possibilidades de alteração dos contratos administrativos. Entre elas, não há previsão de correção de indefinições ou de omissões na proposta da empresa contratada.

De igual modo, restou comprovado nos autos que o procedimento licitatório não foi omisso no que se refere à obrigatoriedade de as empresas inserirem em suas propostas os custos relativos às despesas com transporte e refeição de funcionários.

Dessa forma, caso esta Corte venha a deferir o pedido da empresa RV, estará ferindo diretamente os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Aliado a tudo isso, as decisões desta Corte, nos processos de controle externo - como bem salientado nos pareceres - apontam em sentido diametralmente oposto ao da reivindicação da recorrente, razão pela qual considero que prover o presente recurso equivaleria a admitir que o Tribunal pode exigir de seus jurisdicionados conduta distinta da que adota.

Controversa a afirmação do Relator de que, ao dar provimento ao recurso, o Tribunal não correria o risco de beneficiar indevidamente a empresa contratada ou de sofrer "*algum prejuízo*".

Custa-me crer que a interessada, há muito sabedora da obrigatoriedade de arcar com os custos de alimentação e transporte de seus funcionários, tenha deixado de considerar tais despesas na proposta de preços apresentada ao Tribunal ou que, em razão dessa suposta omissão, esteja suportando prejuízos na execução das obras complementares do Anexo III.

Especialmente no momento em que o país discute a diminuição dos gastos do poder público, considero que o acréscimo indevido de custos ao contrato em apreço, em valor próximo a R$ 2 milhões de reais, traz danos não só a imagem do Tribunal, mas, sobretudo, ao Erário, cuja defesa é a missão maior desta Corte de Contas.

II

Em meados do mês de maio, ocasião em que o processo encontrava-se no Gabinete do Ministro Aroldo Cedraz, em razão do pedido de vista formulado por sua excelência, o procurador da empresa RV

esteve em meu Gabinete e apresentou dois memoriais, nos quais reitera a solicitação de provimento de recurso.

Os argumentos apresentados pelo advogado são semelhantes aos já analisados nos autos. Mesmo assim, julgo oportuno tecer considerações adicionais às que proferi na oportunidade em que votei contra a minuta de acórdão submetida a este Colegiado pelo Relator.

Como mencionei anteriormente, embora a recorrente reitere tal alegação, não houve omissão deste Tribunal quanto à necessidade de as licitantes fazerem constar de suas propostas as previsões de custos com alimentação e transporte dos funcionários que pretendiam alocar à obra.

Tais obrigações, expressamente definidas no edital e na minuta de contrato, estão a cargo dos empregadores, consoante a convenção coletiva aplicável às indústrias de construções, edificações, reformas e manutenção ou cedentes de mão-de-obra no Distrito Federal.

Os custos com esses encargos dependiam da forma como o licitante pretendia adimpli-los, observadas as possibilidades previstas na mencionada convenção coletiva, nas cláusulas a seguir indicadas:

*"CLAUSULA DÉCIMA – ALIMENTAÇÃO*

*(...)*

*PARÁGRAFO 3º - Os empregadores fornecerão refeição aos empregados, no valor referencial do 'marmitex com talher' do SESI, em uma das seguintes formas: tíquete alimentação/refeição, cesta básica, 'marmitex" ou cantina na obra, podendo cobrar, como valor máximo de ressarcimento, o percentual de 15% (quinze por cento) por refeição."*

*"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – FORNECIMENTO DE CAFÉ-DA-MANHÃ*

*Os empregadores fornecerão a todos os seus empregados gratuitamente, café com leite, pão e manteiga, antes do início da jornada de trabalho.*

*PARÁGRAFO ÚNICO – Nos canteiros de obra com efetivo igual ou inferior a 50 (cinquenta) empregados para todo o setor administrativo, fica facultado ao empregador o não fornecimento do café da manhã, ressarcindo o empregado no valor unitário de R$ 1,30 (um real e trinta centavos) por dia trabalhado."*

*"CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – TRANSPORTE/VALE-TRANSPORTE*

*Os empregadores fornecerão transporte gratuito para seus empregados, por meios próprios ou mediante vale-transporte, entre os locais de residência e trabalho, e vice-versa, independentemente de requerimento do empregado, desde que se comprove a necessidade por meio de documento hábil.*

*PARÁGRAFO 1º - No trajeto residência/trabalho e vice-versa, quando o deslocamento for superior a 2.900 metros, o empregado fará jus ao vale transporte. Da mesma forma, na hipótese de o local de prestação dos serviços estar distante mais de 2.900 metros do ponto de embarque/desembarque, fará jus o empregado ao segundo vale-transporte.*

*(...)*

*Parágrafo 3º - Fica convalidado e ratificado o 1º Termo Aditivo à Convenção Coletiva de Trabalho 98/99, firmado em 4/11/98, consubstanciando as definições seguintes: a) poderão os empregadores, com anuência expressa dos empregados, e com respaldo na decisão TST-AA-366.360/97.4 – As SDC de 1º/06/98, conceder o valor equivalente ao vale-transporte, mediante antecipação em dinheiro, até o quinto dia útil de cada mês; b) a antecipação do valor equivalente ao vale-tranporte não tem natureza salarial, não se incorpora à remuneração para qualquer efeito, inclusive não constituindo base de incidência de contribuição previdênciária."*

Portanto, justificável a decisão da administração desta casa, de deixar ao alvedrio das licitantes a definição dos custos relacionados a encargos sociais e trabalhistas em suas cotações de preços. A depender da escolha e da sistemática adotada pela licitante, as despesas com refeição e transporte variariam consideravelmente.

Com esse intuito, não havia, nas cláusulas editalícias, qualquer impedimento a que os encargos relacionados a transporte e alimentação de funcionários fossem contempladas na planilha de encargos sociais de "horistas" e "mensalistas" (anexo IX-D) e, consequentemente, nas composições de custos unitários (anexo V), cujos modelos fornecidos pelo Tribunal não pretenderam exaurir as despesas das

licitantes, conforme os itens 39 a 41 do edital, abaixo transcritos, com os destaques que considero pertinentes:

*"39. A licitante devera indicar os preços unitário e total por item e subitem, e, ainda, o global da proposta, conforme documentos exigidos na Condição 34 do presente instrumento convocatório.*

*40. Os quantitativos indicados nas Planilhas constante deste Edital são meramente estimativos, não acarretando a Administração do Tribunal de Contas da União qualquer obrigação quanto a sua execução ou pagamento.*

*40.1 - a data-base da planilha orçamentária e fevereiro de 2009;*

*40.2 - as composições de custos unitários elaboradas pelo TCU (Anexo V) são instrumentos para elaboração do orçamento estimativo pela licitante. Cada licitante deverá elaborar suas composições de custos incluindo todos os materiais, equipamentos e mão-de-obra que entenderem necessários para a conclusão do serviço, de acordo com a especificação técnica.*

*41. Nos preços cotados deverão estar inclusos os encargos sociais e trabalhistas, todos os equipamentos, instrumentos, ferramentas e maquinas necessários ao desenvolvimento dos trabalhos, enfim, quaisquer outras despesas necessárias a realização dos serviços, bem assim, deduzidos quaisquer descontos que venham a ser concedidos. Os impostos, as taxas, as despesas indiretas e o lucro bruto da licitante deverão estar considerados em item específico-BDI, conforme planilhas constantes dos Anexos V e IX deste Edital.*

*41.1 - A cotação apresentada e levada em consideração para efeito de julgamento será de exclusiva e total responsabilidade da licitante, não lhe cabendo o direito de pleitear qualquer alteração."*

Logo, diferentemente do que aduz a recorrente, improcedente a conclusão inicial da área técnica desta Corte – de caráter opinativo e não vinculativo - de que houve omissão no orçamento estimativo de preços unitários, "*uma vez que referido fornecimento não foi apropriado com item de serviço no Orçamento Estimativo, nem foi inserido na composição dos Encargos Sociais, na composição do BDI ou de qualquer outro item do Orçamento Estimativo.*"

Tanto é assim, que os despachos subsequentes não acolheram o respectivo parecer.

No que tange à afirmação de que "*o edital vedava incluir itens novos na fase de licitação*", importa destacar que tal proibição, como estabelecido no subitem 34.3.1 do edital, aplica-se tão somente ao orçamento estimativo, objeto do anexo III do edital, cuja alteração implicaria a descaracterização da obra licitada.

Tive a oportunidade de externar entendimento a esse respeito no voto condutor do Acórdão nº 2728/2009-Plenário: "*Não poderiam as proponentes alterar os quantitativos de serviços consignados nos orçamentos estimativos do contratante, sob pena de desclassificação de sua proposta. Por isso, todas indicaram a DMT estimada pelo Dnit.*"

Nesse sentido, as licitantes deveriam apresentar, no orçamento estimativo, os itens definidos no edital, os quais teriam seus custos devidamente discriminados na planilha "composição de custos unitários", sem qualquer limitação.

A propósito, a recorrente atendeu essas exigências. Como previsto no subitem 34.3.1 do edital, abaixo transcrito, seguiu os itens do orçamento estimativo definido pelo Tribunal e apresentou, por sua conta e risco, composição própria de custos unitários, distinta do modelo fornecido pelo Tribunal, a exemplo dos itens mobilização (1.1) e manutenção de tapumes (1.6):

*"34.3.1 – Apesar de no anexo V do presente Edital somente constarem as composições unitárias dos itens cuja fonte seja a composição do próprio TCU, a licitante deverá apresentar composição unitária de todos os itens e subitens que compõem o anexo III – Orçamento Estimativo, inclusive dos subintes constantes da planilha referente às instalações (itens 20 a 26)."*

Portanto, se, de fato, deixou de considerar as despesas com transporte e alimentação em seus custos unitários, tal omissão somente pode ser atribuída à recorrente.

A alternativa proposta no recurso, no sentido de que as despesas em questão fossem consideradas como despesas de consumo, foi suficientemente analisada e afastada pela Consultoria Jurídica, que se posicionou nos seguintes termos:

*"23. Quanto à alegação de que as despesas com alimentação e transporte de empregados poderiam ser pagas à contratada sob a denominação de reembolso, cabe observar que não é possível o enquadramento das referidas despesas no item "consumos gerais", para o qual foi prevista a possibilidade de reembolso, na forma do item 2.2 do Anexo II do edital. De acordo com o disposto no instrumento convocatório, o item "consumos gerais" refere-se ao ressarcimento de despesas de consumo relativas ao canteiro e aos barracões, incluindo gastos com "água/esgoto, energia elétrica, telefone, cópias xerográficas e de projetos, medicamentos, materiais de escritório, materiais de limpeza, entre outros" (f. 33 da peça 4 do processo 013.298/2010-0).*

*24. Ademais, ainda que fosse possível tal enquadramento, o reembolso de despesas de consumo geral está limitado ao valor máximo mensal constante da proposta da contratada (v. item 2.2 do Anexo II – f. 201 da peça 4 do processo 013.298/2010-0), o qual é muito inferior ao valor pleiteado pela contratada, como já havia sido observado no parecer desta Consultoria Jurídica exarado no processo 013.298/2010-0 (peça 16): "[...] caso a Administração utilize interpretação diversa da apresentada no item 20 deste parecer, não poderia reembolsar a contratada em valores superiores a R$ 9.980,00 (nove mil novecentos e oitenta reais) que [...] representa apenas 7,35% do que se pleiteia reembolsar por mês, ponderando-se a estimativa de R$ 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil reais) para toda a vigência do contrato – 14 meses".*

*3 Note-se que o edital estabelecia a possibilidade de apresentação de proposta com item de custo unitário com valor superior ao estimado pela Administração, mediante a apresentação de justificativas que seriam analisadas pela Comissão Especial de Licitação, na forma da condição 58.2.1 do edital da concorrência n. 3/2009."*

A afirmação do recorrente de que o contrato "*ficará gravemente desequilibrado economicamente, caso negada a concessão do pleito*", caso pertinente, deverá ser objeto de processo destinado ao restabelecimento da equação econômico-financeira, procedimento que, segundo Marçal Justen Filho, "*depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular.*" (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 543)

Ainda sobre o reequilíbrio econômico-financeiro, segue o professor Marçal:

*"Não basta a simples insuficiência da remuneração. Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexequível. A tutela à equação econômico-financeira não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie elevação da remuneração.*

*Exige-se, ademais, que a elevação dos encargos não derive de conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tornaram-se mais elevados porque o particular atuou mal, não fará jus à alteração de sua remuneração."*

Por todo o exposto, com as vênias do nobre Relator, VOTO no sentido de que este Plenário conheça do recurso administrativo interposto pela empresa RV Construtora Ltda., para, no mérito, negar-lhe provimento e confirmar a Decisão da Presidência deste Tribunal, nos termos do art. 64 a Lei nº 9.784/1999.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Redator

ACÓRDÃO Nº 2327/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.908/2010-0.
1.1. Apenso: 013.298/2010-0

2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Administrativo
3. Interessado: Construtora Rv Ltda (36.768.943/0001-06).
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio (Sesap).
8. Advogados constituído nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB-DF 6.546); Álvaro Luiz M. Costa Júnior (OAB-DF 29.760); Jaques Fernando Reolon (OAB-DF 22.885).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reconsideração de decisão da Presidência do Tribunal de Contas da União que negou provimento a recurso interposto pela RV Construtora Ltda. contra decisão da Secretaria-Geral de Administração que indeferiu o pedido de reembolso de despesas com transporte e alimentação de funcionários no âmbito do contrato n. 37/2009, o qual tem como objeto a execução de obras complementares no edifício Anexo III do Tribunal de Contas da União em Brasília/DF,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reconsideração interposto para, no mérito, dar-lhe provimento;
9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2327-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Revisor), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues.
13.3. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.4. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.5. Ministro-Substituto com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.
13.6. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**GRUPO I - CLASSE I - Plenário**

**TC-009.390/2008-0** (com 2 volumes e 13 anexos, sendo o anexo 1 com 21 volumes,o anexo 3 com 2 volumes e o anexo 4 com 3 volumes)

**Natureza**: Embargos de Declaração

**Entidade**: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

**Interessado/Embargante:** Marco Aurelio Rodovalho de Oliveira (CPF nº 965.289.906-20)

**Advogado constituído nos autos:** Jose Carlos Nespoli Louzada (OAB/DF nº 18.494)

**Sumário**: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA AO EMBARGANTE. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À SERUR PARA ANÁLISE DOS PEDIDOS DE REEXAME QUE CONSTAM DOS AUTOS.

**RELATÓRIO**

Tratam os autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira (anexo 10), a respeito de supostas contradições, omissões e obscuridades no Acórdão nº 1.254/2011-TCU-Plenário, que examinou embargos de declaração opostos contra as deliberações proferidas pelo Acórdão nº 2.644/2009-TCU-Plenário.

2. O acórdão primeiramente recorrido foi adotado quando esta Corte de Contas apreciou representação formulada pela 4ª Secretaria de Controle Externo (4ª Secex) a partir de reclamação apresentada à Ouvidoria acerca de supostas irregularidades no Contrato nº 45/2006, firmado entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Fundação Euclides da Cunha (FEC), por dispensa de licitação, no valor de R$ 1.306.320,00 e com vistas ao *"desenvolvimento e implantação de um modelo de gestão de despesas, envolvendo e integrando os processos de gestão de compras públicas, de contratos, de convênios e de controle de projetos, com instrumentos normativos e ferramentas informatizadas"*.

3. A Secretaria de Recursos (Serur) iniciou o exame dos presentes embargos de declaração informando que:

*"3. Os responsáveis foram ouvidos em audiência em razão das seguintes irregularidades (fls. 32-35, principal):a) falta de critérios objetivos para pesquisa de preços de mercado, realizada, inclusive, somente para parte do objeto do contrato - desenvolvimento de sistemas informatizados; b) ausência de cláusula contratual com vedação à subcontratação; c) prática de subcontratação da empresa Aitech Consultoria Especializada Ltda.; d) dispensa de licitação para parte do objeto relativa ao desenvolvimento de ferramentas informatizadas, que poderia ser realizada por diversas empresas que desenvolvem sistemas no mercado; e) não consideração de fato antieconômico, como a distância entre a fundação contratada e o local de prestação dos serviços, em processo de dispensa de licitação.*

*4. As razões de justificativa apresentadas pelo embargante foram parcialmente acolhidas, tendo sido afastada a sua responsabilidade quanto aos itens 'a', 'd' e 'e', conforme subitem 9.4 do Acórdão nº 2.644/2009-TCU-Plenário, prolatado após o desenvolvimento regular do processo, reproduzido parcialmente abaixo:*

*'9.1. conhecer da presente Representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno e no art. 132, inciso VI, da Resolução TCU nº 191/2006, para, no mérito, considerá-la procedente;*

*9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Renato Alencar Porto, representante do Setor de Compras/GELOG;*

*(...)*

*9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira, Gerente Substituto de Logística, e pelo Sr. Wesley José Gadelha Beier, Gerente Geral de Gestão Administrativa e Financeira, em relação à ausência de cláusula contratual com vedação à subcontratação e à prática de subcontratação da empresa Aitech Consultoria Especializada Ltda. no Contrato 45/2006, firmado por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.66/1993; acolher parcialmente as justificativas apresentadas em relação à dispensa de licitação para parte do objeto contratado; e acolher as justificativas apresentadas no tocante à falta de critérios para*

*pesquisa de preços e à não consideração da distância entre a contratada por dispensa de licitação e o local da prestação do serviço;*

*9.5. aplicar ao Sr. Marco Aurelio Rodovalho de Oliveira (CPF: 965.289.906-20) e ao Sr. Wesley José Gadelha Beier (CPF: 352.027.181-87), a multa prevista no 58, inciso II, da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, no valor individual de R$ 8.000,00 (oito mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor; (...)'*

*5. Inconformado com o decisum, o Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira opôs embargos de declaração em que apontou contradição no voto relativa à sua responsabilização em decorrência da ausência de cláusula contratual com vedação à subcontratação (item 'b' acima transcrito), na qualidade de então Gerente Substituto de Logística da ANVISA, em contradição com o acolhimento das razões de justificativa do Sr. Renato Alencar Porto, Representante do Setor de Compras (fls. 2-20, anexo 6).*

*6. Portanto, o embargante alegou o tratamento anti-isonômico conferido ao seu caso, uma vez acatadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Renato Alencar Porto, paradigma para efeito de demonstração da contradição (fls. 2-20, anexo 6).*

*7. Na ocasião, o embargante asseverou que não tinha competência para a tomada de decisões tampouco constava da sua esfera de atribuições o acompanhamento da execução contratual do ajuste firmado com a Fundação Euclides da Cunha (fls. 3-6, anexo 6).*

*8. Entendeu pelo tratamento distinto entre o que fora decidido para o embargante e para o paradigma no tocante à responsabilização pela irregularidade 'ausência de cláusula contratual proibitiva de subcontratação', o que configuraria contradição no Acórdão nº 2.644/2009-TCU-Plenário (fls. 6-9, anexo 6).*

*9. Suscitou ainda a omissão no decisum quanto à apenação de sua conduta em razão da dispensa de licitação, pois o voto da decisão embargada não teria abordado a questão como fundamento para a aplicação da penalidade, mas teria se limitado apenas à questão da subcontratação irregular (fls. 13-, anexo 6).*

*10. Por fim, rebateu sua responsabilização em função de conduta omissiva e da elaboração do projeto básico, pois suas atribuições estariam restritas à guarda do processo e suas alterações, tais como aditamento, repactuações, alterações, reajustes, na hipótese de ser convocado para tanto (fls. 19-20, anexo 6).*

*11. A análise da Serur, acolhida por este Relator, propôs o provimento parcial do recurso para afastar a responsabilização do embargante pela ausência de cláusula contratual proibitiva de subcontratação, por se tratar de dever legal imposto pelo art. 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, não condicionado à existência de cláusulas contratuais expressas. Desta feita, reconheceu os efeitos infringentes do recurso para a exclusão da irregularidade como base para a fundamentação da sanção imposta ao embargante, bem como a redução proporcional da penalidade da multa aplicada (fls. 36-37, anexo 6).*

*12. Relativamente à dispensa da licitação para parte do objeto contratado, o exame concluiu pela existência de obscuridade, vez que as razões de justificativa foram parcialmente rejeitadas, quando deveriam ter sido integralmente rechaçadas. Por conseguinte, propôs que a irregularidade constasse do rol de justificativas não acolhidas apresentadas pelo responsável (fls. 37-38, anexo 6).*

*13. Quanto à responsabilização pela conduta omissiva e elaboração do projeto básico, a análise concluiu pela ausência de obscuridade, omissão e contradição na deliberação embargada."*

4. A seguir, a unidade técnica analisou a argumentação apresentada pelo embargante e instruiu em definitivo o recurso na forma abaixo transcrita:

***"FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA***

*14. Ante o exame realizado, o Exmo. Ministro Relator dos embargos anuiu ao entendimento da Serur o que redundou na prolação do Acórdão 1.254/2011-TCU-Plenário, parcialmente reproduzido abaixo:*

*'9.1. conhecer, com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno, dos presentes embargos de declaração, para, no mérito:*

*'9.1.1. acolher parcialmente os embargos opostos pelos Srs. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira e Wesley José Gadelha Beier, e, em consequência, alterar os itens 9.4 e 9.5 do Acórdão nº 2.644/2009-TCU-Plenário, que passam a ter a seguinte redação:*

*'9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira, Gerente Substituto de Logística, e pelo Sr. Wesley José Gadelha Beier, Gerente Geral de Gestão Administrativa e Financeira, em relação à prática de subcontratação da empresa Aitech Consultoria Especializada Ltda. no Contrato 45/2006, firmado por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 e à dispensa de licitação para parte do objeto contratado; e acolher as justificativas apresentadas no tocante à ausência de cláusula contratual com vedação à subcontratação, à falta de critérios para pesquisa de preços e à não consideração da distância entre a contratada por dispensa de licitação e o local da prestação do serviço;'*

*9.5. aplicar ao Sr. Marco Aurelio Rodovalho de Oliveira (CPF: 965.289.906-20) e ao Sr. Wesley José Gadelha Beier (CPF: 352.027.181-87), a multa prevista no 58, inciso II, da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, no valor individual de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do término do prazo fixado neste acórdão até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor; (...).'*

*15. Irresignado com a reforma da deliberação, novamente o embargante opôs os embargos declaratórios que ora se examinam.*

***EXAME DE ADMISSIBILIDADE***

*16. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 98-100, anexo 10), embora não ratificado pelo Exmo. Ministro Relator Valmir Campelo, que à fl. 97 do anexo 10 dos presentes autos solicitou pronunciamento desta Serur quanto à admissibilidade bem como, em sendo o caso, ao mérito dos embargos ora em questão.*

***EXAME TÉCNICO***

***Argumentos***

*17. O embargante opôs os presentes embargos contra o Acórdão 1.254/2011-TCU-Plenário, que acolheu parcialmente os embargos declaratórios que denunciou contradição, omissão e obscuridade no Acórdão 2.644/2009-TCU-Plenário, por meio do qual se rejeitaram suas razões de justificativa e acolheram* in totum *aquelas apresentadas pelo Sr. Renato Alencar Porto, representante de Compras da Anvisa, sem que tal entendimento restasse estendido à sua pessoa (fls. 2-3, anexo 10).*

*18. Na presente peça, de início, transcreveu o subitem 9.2 do Acórdão 2.544/2009-TCU-Plenário e colacionou os subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.254/2011-TCU-Plenário, ora embargado. Considerou que sua responsabilização decorreu da dispensa de licitação para parte do objeto contratado e da prática de subcontratação da empresa Aitech (fl. 4, anexo 10). Asseverou a persistência de contradição e obscuridade no decisum combatido (fl. 4, anexo 10).*

*19. Em seguida, passou a tratar da dispensa da licitação de parte do objeto, no que reproduziu trechos do voto do Exmo Ministro Relator e asseverou ter atuado em consonância com os pareceres exarados pela Procuradoria e pelo setor de compras (fl. 5, anexo 10).*

*20. Aduziu que da mesma forma que o embargante participou de uma cadeia subjetiva de responsabilidade, e que a sua responsabilização não foi afastada em razão da homologação do processo de contratação por setor superior; o Sr. Renato Alencar Porto, responsável pelos atos pré-contratuais, também se sujeitava à ratificação da prática dos seus atos por parte das áreas superiores (fls. 5-6, anexo 10).*

*21. Passou a descrever as ações do Sr. Renato Alencar Porto que redundaram na elaboração de parecer técnico que serviu de elementos de convicção para a tomada de decisão quanto à contratação por dispensa de licitação (fls. 5-6, anexo 10).*

*22. Posteriormente, indagou o motivo pelo qual o Sr. Renato Alencar Porto não teria sido responsabilizado, e acrescentou que na cadeia hierárquica o Sr. Wesley José Gadelha Beier foi o subscritor do Projeto Básico, autorizou e assinou o contrato firmado com a Fundação Euclides da Cunha (fl. 7, anexo 10).*

*23. Rechaçou as críticas quanto a sua concordância com a contratação direta de serviços de informática nos moldes que afrontaram a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, pois segundo argumentou, nos pareceres do Sr. Renato Alencar Porto e da Procuradoria da Anvisa não teria restado consignada qualquer menção sobre a impossibilidade de contratação dos serviços mediante a dispensa de licitação (fl. 8, anexo 10).*

*24. Ato contínuo, transcreveu trecho dos mencionados pareceres na tentativa de corroborar sua assertiva e concluiu não haver manifestação não seguida, o que fundamentou seu pedido de correção de obscuridade e contradição do Acórdão 1.254/2011-TCU-Plenário (fl. 8, anexo 10).*

*25. No que concerne à prática de subcontratação da Aitech, apontou que o Exmo Ministro Relator justificou a rejeição às justificativas apresentadas em razão da inércia em face da subcontratação levada a efeito pela Fundação Euclides da Cunha, e reproduziu o trecho do voto que tratou sobre o assunto (fls. 10-11, anexo 10).*

*26. Em seguida, afirmou que houve equívoco em relação à consulta ao Regimento Interno da Anvisa, pois a Portaria 1003/Anvisa, de 28/8/2009 data recente e o dispositivo citado diz respeito à Coordenação de Contratação Pública, e não à Gerência de Logística (fl. 11, anexo 10).*

*27. Novamente, repisou que o dispositivo citado no voto, inciso XI do art. 28-A da Portaria 1003/Anvisa, trata de atribuições de competência da Coordenação de Contratação Pública, e que, na hipótese de que fosse seu dever sancionar a contratada em razão de qualquer descumprimento contratual, somente tal mister seria possível desde que os fatos fossem apresentados, motivados e justificados pelos fiscais do contrato, o que não ocorreu (fl. 11, anexo 10).*

*28. Assim rebateu a ideia de que teria havido inércia de sua parte na adoção de providências quanto à subcontratação efetivada pela Fundação Euclides da Cunha, pois não foi alertado pelos fiscais do contrato sobre qualquer irregularidade, e, ainda, não era atribuição do gerente de logística o acompanhamento da execução contratual (fl. 12, anexo 10).*

*29. Complementarmente, informou ter ocupado o cargo de Gerente de Logística, na condição de substituto, por apenas quinze dias, em razão das férias do ocupante titular, Sr. Cláudio Hermann Domingos Magalhães. No seu entender, ainda que a atribuição de acompanhamento da execução contratual fosse do gerente de logística, a substituição do cargo cessou antes mesmo da assinatura do contrato, o que também excluiria sua responsabilização (fl. 12, anexo 10).*

*30. Informou que a Tríade Processante da Anvisa, na condução do Processo Administrativo Disciplinar 25351.307240/2009-60, instaurado para apurar as irregularidades relacionadas à contratação da Fundação Euclides da Cunha, não lhe indiciou a comparecer aos autos ou tampouco lhe imputou qualquer responsabilidade (fl. 13, anexo 10).*

*31. Ao final, requereu o conhecimento e o provimento dos embargos para a reforma do decisum hostilizado e assim lhe fosse estendido, de forma isonômica, o mesmo tratamento conferido ao Sr. Renato Alencar Porto cujas razões de justificativa apresentadas foram integralmente acolhidas (fl. 14, anexo 10).*

*32. Anexou aos autos cópias dos seguintes documentos: i) parecer do Sr. Renato Alencar Porto; ii) Parecer Informação 284/2006 - PROCR/ANVISA/MS - Procuradoria; iii) Portaria 1003/Anvisa, de 28/8/2009, que alterou a Portaria 355/Anvisa, de 11/8/2006; iv) Portarias de nomeação do embargante como fiscal de outros contratos; e v) relatório final do Processo Administrativo Disciplinar 25351.307240/2009-60, instaurado a pedido da Controladoria Geral da União.*

***Análise***

*33. Os embargos devem ser rejeitados. As alegações de contradição, omissão e obscuridade denunciadas em relação ao Acórdão 1.254/2011-TCU-Plenário não procedem.*

*34. No que se refere aos argumentos relacionados à dispensa de licitação de parte do objeto, a questão foi amplamente tratada, consoante subitens 10 a 13 do voto condutor do Acórdão vergastado.*

*35. A insurgência quanto à consideração da prática de subcontratação para a aplicação da penalidade de multa não foi abordada originalmente nos embargos opostos pelo embargante por ocasião da divergência quanto aos termos do Acórdão 2.644/2009-TCU-Plenário, motivo pelo qual não há que se falar em omissão no Acórdão 1.254/2011-TCU-Plenário.*

*36. A alegação de equívoco na consulta ao Regimento Interno da Anvisa configuraria eventual erro de interpretação ou de aplicação da norma por parte da área técnica, e não omissão, contradição e obscuridade, requisitos balizadores para a oposição de embargos de declaração.*

*37. Por fim, a discussão sobre as atribuições do cargo ocupado na condição de substituto eventual e o período em que efetivamente atuou na qualidade de Gerente de Logística, como elementos delimitadores da esfera de atuação e da responsabilidade do responsável, configura rediscussão da matéria de mérito, incabível por meio de embargos declaratórios.*

*38. Ante todos os argumentos expostos pelo embargante, reputa-se que a intenção do recorrente, na realidade, é questionar o mérito do posicionamento do Tribunal e assim afastar a sua responsabilização.*

*39. Nessa toada, colaciona-se trecho do esclarecedor voto condutor do Acórdão 346/2011-TCU-1ª Câmara:*

*'6. Todavia, eventual desconformidade do julgado com a legislação ou com a prova dos autos representaria* error in judicando*, restando ao interessado defender sua contrariedade na via recursal ordinária. Esta tem sido a linha de encaminhamento adotada pela jurisprudência deste Tribunal (v. g.: Acórdãos ns. 92/2004 e 328/2004, ambos do Plenário), bem como do Supremo Tribunal Federal (v. g.: RE 327376/PR, DJ 12/06/2002, AI 423108 AgR-ED/DF, DJ 18/02/2005; AI 455611 AgR-ED/RS, DJ 18/02/2005; AI 488470 AgR-ED/RS, DJ 18/02/2005). A título de exemplos, reproduzo trecho de decisão monocrática exarada pelo Ministro Carlos Velloso em sede do RE 327376/DF, bem como de deliberação da 1ª Turma ao rejeitar os embargos de declaração em agravo regimental em Agravo de Instrumento n. 166249-2, dos quais foi relator o Ministro Celso de Mello:*

*'Não cabe, por outro lado, em sede de embargos de declaração, rediscutir a matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância. (...). Inviável, portanto, o RE, nego-lhe seguimento.'*

*'EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - EFEITO MODIFICATIVO DO JULGADO - INOCORRÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE EMBARGABILIDADE - PRETENDIDA REAPRECIAÇÃO DA MATÉRIA - INADMISSIBILIDADE - EMBARGOS REJEITADOS.*

*Revelam-se incabíveis os embargos de declaração, quando, inexistentes os vícios que caracterizam os pressupostos legais de embargabilidade (CPC, art. 535), vem esse recurso, com desvio de sua específica função jurídico-processual, a ser utilizado com a indevida finalidade de instaurar uma nova discussão sobre a controvérsia jurídica já apreciada pelo Tribunal. Precedentes'.*

*40. Por conseguinte, os embargos de declaração não se prestam à rediscussão e reapreciação da matéria, objetivo possível por meio da interposição do recurso pertinente, no caso, pedido de reexame (Acórdão 208/2011-TCU-Plenário; Acórdão 471/2011-TCU-1ª Câmara).*

*41. Os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo '(...) que objetivam expungir da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso a impugnar os fundamentos da decisão recorrida.' (STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/09/2002).*

*42. Ante o exposto, haja vista a ausência de contradição, omissão ou obscuridade no decisum combatido, conclui-se pelo conhecimento dos presentes embargos para que no mérito sejam rejeitados.*

***CONCLUSÃO***

*43. Tratou-se de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.254/2011-TCU-Plenário, que julgou embargos de declaração para sanar omissão, contradição e obscuridade no Acórdão 2.644/2009-TCU-Plenário.*

*44. Os argumentos apresentados visam à rediscussão do mérito, embora os embargos de declaração não se prestem para tal mister. Por conseguinte, a matéria poderá ser apreciada por meio da interposição do recurso apropriado, qual seja, pedido de reexame. Na ausência de contradição, obscuridade e contradição, os embargos devem ser rejeitados."*

5. Com base nas análises dos argumentos apresentados pelo recorrente, a Serur formulou proposta no sentido de:

"a) conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar os embargos de declaração, mantendo em seus exatos termos o Acórdão 1.254/2011-TCU-Plenário;

c) comunicar ao embargante e aos demais interessados a decisão que vier a ser proferida; e

d) retornar os autos à Serur para a análise dos pedidos de reexame que compõem os anexos 11, 12 e 13."

6. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, pronunciou-se nos seguintes termos:

"*Atuando em atenção ao despacho de fls. 97, este representante do MP/TCU manifesta-se pelo conhecimento e rejeição dos presentes embargos, nos termos propostos pela unidade técnica.*

*O embargante alega, essencialmente, contradição entre o acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Renato Alencar Porto e a rejeição das suas, bem como incorreção da responsabilidade que lhe foi atribuída.*

*Observa-se que a inclusão do embargante na cadeia de responsabilidades foi suficientemente motivada no item 16 do voto condutor do acórdão embargado, do qual destacamos o seguinte excerto:*

*'não é porque* ***o Sr. Marco Aurélio*** *recebeu informações do setor de compras de que o processo de contratação estava sem vícios nem tão-pouco porque ainda teria um outro setor superior a ele que homologaria definitivamente a contratação que sua responsabilidade restaria excluída.* ***Ora, sua participação no processo de contratação era fundamental, senão essa etapa não existiria.***

*Veja-se que a existência de diversas etapas, ou seja, a verificação/aprovação de diversos setores em um processo de contratação se dá justamente para evitar falhas.* ***Nessa linha, mesmo que um setor afirme que foram atendidos todos os elementos necessários, o próximo setor responsável deverá verificar tais elementos na medida em que a informação anterior não vincula sua tomada de decisão****.'*

*Já no Acórdão 2644/2009-Plenário, consignou-se, entre seus fundamentos, a seguinte análise da responsabilidade do Sr. Renato Alencar Porto:*

*'14.* ***No tocante aos argumentos do Sr. Renato, entendo que:***

*a) a participação somente da fase pré-contratual e o fato de o documento por ele assinado não ter o condão de efetuar a contratação nem de vincular as decisões dos gestores não sanam as irregularidades, pois em documento por ele mesmo apresentado (fl. 149, vp) e assinado, consta: '2. Os autos foram submetidos à douta Procuradoria, tendo sido feito ajustes na minuta do termo de contrato, conforme orientação daquela';*

*b)* ***pelo fato de as atribuições do cargo que ocupava não implicarem na tomada de decisões, nem no acompanhamento da execução contratual****, as justificativas apresentadas para as irregularidades 'a', 'c' e 'e' podem ser acatadas, para a irregularidade 'd' parcialmente rejeitadas e para a irregularidade 'b' devem ser rejeitadas.*

*15. A irregularidade subsistente em relação à conduta do Sr. Renato Alencar (alínea b: 'ausência de cláusula contratual com vedação à subcontratação') não tem o condão, por si só, de implicar em aplicação de multa, razão pela qual a apenação não é proposta pela unidade técnica ou pelo Ministério Público, posicionamento acompanhado por este Relator.'*

*Vê-se que a decisão recorrida cuidou de individualizar a conduta e a responsabilidade do Sr. Marco Aurélio, independentemente do eventual concurso de outros servidores para a consumação da irregularidade.*

*O afastamento da responsabilidade do Sr. Renato Alencar Porto, por sua vez, fundamentou-se em condições pessoais, especialmente a ausência de poder decisório, que não aproveitam ao embargante.*

*Se tais razões contrariam as provas dos autos ou se a pena é inadequada diante das particularidades do caso, não cabe apreciação nesta espécie de recurso, lembrando que o interessado ainda dispõe de prazo residual para interposição do pedido de reexame, este, sim, dotado de devolutividade plena."*

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira a respeito de supostas contradições, omissões e obscuridades no Acórdão nº 1.254/2011-TCU-Plenário, que examinou embargos de declaração opostos contra as deliberações proferidas pelo Acórdão nº 2.644/2009-TCU-Plenário.

2. O acórdão primeiramente recorrido foi adotado por esta Corte de Contas quando apreciou representação formulada pela 4ª Secretaria de Controle Externo (4ª Secex) a partir de reclamação apresentada à Ouvidoria acerca de supostas irregularidades no Contrato nº 45/2006, firmado entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Fundação Euclides da Cunha (FEC, por dispensa de licitação, no valor de R$ 1.306.320,00 e com vistas ao *"desenvolvimento e implantação de um modelo de gestão de despesas, envolvendo e integrando os processos de gestão de compras públicas, de contratos, de convênios e de controle de projetos, com instrumentos normativos e ferramentas informatizadas"*.

3. Com respeito à aceitabilidade dos recursos ora em exame, constato dos autos:

a) **a legitimidade do embargante**, consoante o estabelecido no § 1º do art. 34 da Lei nº 8.443/92 c/c o § 1º do art. 287 do Regimento Interno do TCU;

b) **a adequação**, visto que a peça recursal foi apresentada em conformidade com o disposto no art. 32, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 277, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

c) **a tempestividade**, ante o que estabelece o § 1º do art. 34 da Lei nº 8.443/92.

4. Desse modo, preenchidos os requisitos de admissibilidade, sou de opinião de que os presentes embargos de declaração, opostos pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira contra o Acórdão nº 1.254/2011-TCU-Plenário, devem ser conhecidos pelo Tribunal.

5. No que tange ao mérito, adoto como razões de decidir o que segue.

6. A deliberação recorrida cuidou de individualizar a conduta e a responsabilidade do Sr. Marco Aurélio, independentemente do eventual concurso de outros servidores para a consumação da irregularidade.

7. O afastamento da responsabilidade do Sr. Renato Alencar Porto, por sua vez, fundamentou-se em condições pessoais, especialmente a ausência de poder decisório, que não aproveitam ao embargante.

8. Os argumentos relativos à dispensa de licitação de parte do objeto não merecem prosperar, visto que a questão foi amplamente tratada nos subitens 10 a 13 do voto condutor do acórdão recorrido.

9. Acerca da nova alegação da prática de subcontratação para a aplicação da penalidade de multa, observo que não foi abordada originalmente nos embargos opostos pelo embargante por ocasião da divergência quanto aos termos do Acórdão nº 2.644/2009-TCU-Plenário. Por esse motivo entendo não cabível se falar em omissão no Acórdão nº 1.254/2011-TCU-Plenário.

10. O alegado equívoco na consulta ao Regimento Interno da Anvisa configuraria eventual erro de interpretação ou de aplicação da norma por parte da área técnica, e não omissão, contradição e obscuridade, requisitos balizadores para a oposição de embargos de declaração.

11. Finalmente, a discussão sobre as atribuições do cargo ocupado na condição de substituto eventual e o período em que efetivamente atuou na qualidade de Gerente de Logística, como elementos delimitadores da esfera de atuação e da responsabilidade do responsável, configura, a meu ver, rediscussão da matéria de mérito, incabível por meio de embargos declaratórios.

12. Nessa linha de pensar, sou de opinião de que a matéria poderá ser apreciada por meio da interposição do recurso apropriado, qual seja, pedido de reexame.

13. Com base nessas razões, acompanho no mérito as propostas de encaminhamento coincidentes da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao Tribunal, pois não vejo os presentes embargos como capazes de demonstrar a existência de omissão, contradição ou obscuridade no Acórdão nº

1.254/2011-TCU-Plenário. Ressalto a adequação da medida de dar ciência ao embargante do acórdão a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, para que, se entender pertinente, interponha pedido de reexame.

Por todo o acima exposto e considerado, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2328/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-009.390/2008-0 (com 2 volumes e 13 anexos, sendo o anexo 1 com 21 volumes,o anexo 3 com 2 volumes e o anexo 4 com 3 volumes)
2. Grupo I, Classe de Assunto I - Embargos de Declaração
3. Interessado/Embargante: Marco Aurelio Rodovalho de Oliveira (CPF nº 965.289.906-20)
4. Entidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur)
8. Advogado constituído nos autos: Jose Carlos Nespoli Louzada (OAB/DF nº 18.494)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira, a respeito de supostas contradições, omissões e obscuridades no Acórdão nº 1.254/2011-TCU-Plenário, que examinou embargos de declaração opostos contra as deliberações proferidas pelo Acórdão nº 2.644/2009-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno, conhecer dos presentes embargos de declaração opostos pelo Sr. Marco Aurélio Rodovalho de Oliveira, para, no mérito, rejeitá-los e, em consequência, manter em seus exatos termos o Acórdão nº 1.254/2011-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao embargante; e

9.3. retornar os autos à Serur para a análise dos pedidos de reexame que compõem os anexos 11, 12 e 13 deste processo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2328-36/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES
na Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**GRUPO I – CLASSE V – Plenário**
**TC-012.544/2011-6**
**Natureza:** Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)
**Órgão/Entidade:** Ministério do Turismo; Caixa Econômica Federal – CAIXA; Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio Grande do Norte
**Interessado:** Congresso Nacional
**Advogado constituído nos autos:** não há

**Sumário:** COPA DO MUNDO DE 2014. FISCOBRAS 2011. OBRAS DE PROLONGAMENTO DA AV. PRUDENTE DE MORAIS, EM NATAL/RN. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. INSUFICIÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE TERMO ADITIVO FORMALIZANDO ALTERAÇÕES NAS CONDIÇÕES INICIALMENTE CONTRATADAS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS UNITÁRIOS. BDI NÃO DETALHADO. ORÇAMENTO NÃO ACOMPANHADO DAS COMPOSIÇÕES DE TODOS OS CUSTOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS. OITIVAS. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob-3 nas obras de prolongamento da Av. Prudente de Morais, em Natal/RN, no âmbito do Fiscobras 2011. O contrato para a execução do empreendimento, após o 5º termo aditivo, atingiu o valor de R$ 27.137.424,19.

2. A ação encontra-se disposta na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014.

3. Transcrevo, no que importa, com as adaptações que entendo necessárias, o relatório elaborado no âmbito da Secob-3, que contou com a anuência do Diretor e do Secretário da Unidade (peça 70, 71 e 72):

*"**2.2 - Visão geral do objeto***

*A obra foi licitada por meio do Edital de Licitação n.° 001/2007 - Concorrência. A construtora Queiroz Galvão sagrou-se vencedora do certame.*

*De acordo com a Ordem de Serviço n.° 001/2009 - DCP, a autorização para o início da execução dos serviços se deu a partir de 01/09/2009.*

*O contrato (Contrato de empreitada n.° 003/2007-PJ) firmado com a empresa Queiroz Galvão S/A, em 22/05/2007, apresentava-se no montante de R$ 28.388.794,87. Após divergências entre preços unitários apresentados pela empresa contratada e os aprovados pela CAIXA, foi celebrado o aditivo contratual n.° 2 (o aditivo n.° 1 é referente à retificação da dotação orçamentária constante da Cláusula Quarta deste contrato de empreitada). O aditivo n.° 2 teve como fim, entre outros, a aprovação da planilha orçamentária adequada (preços corrigidos) no valor total de R$ 27.137.424,19.*

*O contrato tem previsão para ser custeado a partir de distintas fontes de recursos, uma para cada trecho da obra (no total são três trechos). Para o trecho 1, foi celebrado o contrato de repasse n.° 578823 com a União. Para o trecho 2, foi firmado um outro contrato de repasse com o Governo Federal (n.° 614139). O valor total previsto nos contratos de repasse é de R$ 17.798.667,00, sendo R$ 1.808.667,00 contrapartida do governo estadual. Para o terceiro trecho, foi previsto a realização de um empréstimo do estado no valor restante para a execução da obra, tendo como fonte de recursos o FGTS. Entretanto, tal financiamento ainda estava em fase de análise na Secretaria do Tesouro Nacional, durante a execução desta auditoria. Os valores referentes aos contratos de repasses já foram encaminhados à Caixa (equivalentes a cerca de 60% do total previsto para a execução da obra), sendo que parte destes recursos ainda não foi liberada para pagamento. Os 40% restantes devem ser obtidos por meio de financiamento estadual.*

*Quando da inspeção in loco, a obra encontrava-se parada, sendo o seu estágio de execução financeira de 30%. O estágio físico de execução da obra estava adiantado para as duas primeiras etapas da obra, uma vez que uma grande parte da pavimentação já estava executada. Para que haja o seu término há a necessidade de ser licitada e executada a construção de dois túneis (previstos para serem executados com recursos estaduais), não previstos inicialmente, assim como que seja concedido o financiamento para a execução da terceira etapa da obra. O Contrato de empreitada n.° 003/2007-PJ tem a sua validade até o dia 10/01/2012, nos termos apresentados no Aditivo Contratual n.° 5.*

*Por fim, registra-se que a obra foi temporariamente paralisada em 2009 em decorrência da suspensão pelo IBAMA da licença ambiental para a realização do desmatamento. O andamento das obras já foi retomado, depois de decisão judicial a respeito.*

*(...)*

***3 - ACHADOS DE AUDITORIA***

***3.1 - Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado.***

***3.1.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)*

*Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício de irregularidade do presente achado não se enquadra nos termos do art. 94, § 1º, inciso IV da LDO 2011 (Lei n° 12.309, de 09 de agosto de 2010), uma vez que o prejuízo ao erário (R$ 426.454,95) não é materialmente relevante em relação ao valor total contratado (cerca de 2%).*

***3.1.2 - Situação encontrada:***

*Constatou-se a ocorrência de superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado ou executado em especificação diferente do contratado, no montante de R$ 426.454,95. Esse valor de superfaturamento se deu por duas impropriedades verificadas no andamento das obras: (i) diferenças das espessuras das camadas executadas de base e de sub-base da estrutura de pavimento flexível (para a base, o valor pago equivale a uma espessura de 20 cm, enquanto que foi executada apenas 15 cm; para a sub-base, ocorreu o contrário) e (ii) diferença de distância de transporte de material para bota-fora (foi pago o transporte do material com uma Distância Média de Transporte - DMT de 10 km, enquanto que o local do bota-fora estava a 1 km da obra).*

*Inicialmente, serão tecidos comentários acerca da inconsistência de espessura da camada executada de base da estrutura de pavimento flexível frente ao projeto executivo e às medições realizadas em relação ao efetivamente executado.*

*1) SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE MEDIÇÃO A MAIOR DA BASE DE BRITA GRADUADA*

*A estrutura de pavimento flexível indicada para a execução da obra de prolongamento da Avenida Prudente de Morais / Omar O Grady é a mesma indicada no projeto básico e no projeto executivo. Tal estrutura deveria ser constituída da seguinte forma:*

*- Revestimento da pista de rolamento + faixas de segurança: camada única com 5,00 cm de espessura de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ);*
*- Base: camada de brita graduada proveniente da Pedreira Potiguar com espessura de 0,20 m (vide Figura 3.1.1 no final deste achado);*
*- Sub-base: camada em solo estabilizado granulometricamente com mistura em peso de 70 % de solo + 30 % de brita com espessura de 0,15 m, sendo o solo proveniente da Jazida Macamirim e brita da Pedreira Potiguar;*
*- Revestimento dos acostamentos: camada única com 4,00 cm de espessura de CBUQ.*

*Diante destas especificações técnicas, a equipe de auditoria, durante inspeção in loco, solicitou ao DER/RN que fossem realizados dois furos e uma janela no pavimento executado, com o fim de se confrontar a espessura das camadas (revestimento, base e sub-base) executadas com as indicadas no projeto executivo (e medidas para fins de pagamento).*

*Após a realização desses testes, foi observado que a base (camada de brita graduada) foi executada com espessura de 0,15 m e não de 0,20 m e a sub-base foi executada com espessura de 0,20 m e não 0,15 m, conforme contratado (vide Figura 3.1.2 no final deste achado).*

*Cabe destacar que não foi apresentado aditivo contratual com o fim de se alterar as especificações adotadas no projeto executivo. Observa-se, mediante memória de cálculo das medições, que as camadas foram medidas e aprovadas de acordo com o projeto, demonstrando assim possíveis falhas da fiscalização do DER/RN.*

*Além do pagamento indevido dos serviços executados para a base (foi pago o correspondente a uma espessura de 20 cm, ao invés de 15 cm), a sua execução com uma espessura aquém da indicada no projeto executivo poderá acarretar uma deterioração precoce neste pavimento, tendo em vista a importância desta camada na resistência e vida útil da estrutura do pavimento.*

*Em suma, a contratada está executando uma base com 0,15 m de espessura, mas está sendo medido e pago como se estivesse executado com 0,20 m de espessura. Em sentido oposto, a contratada esta executando uma sub-base de 0,20 m de espessura, mas está sendo medido e pago como se estivesse executado com 0,15 m de espessura.*

*Diante disso, observam-se duas situações: a empresa está recebendo indevidamente 25% sobre o valor pago pela execução da camada de base da estrutura do pavimento flexível; e a empresa está recebendo a menos 33% sobre o valor pago pela execução da camada de sub-base deste estrutura. Tendo como base o Boletim da 15° Medição (período 01/11/2010 a 30/11/2010), foi observado que o valor pago (acumulado) pelo serviço de execução da base é de R$ 821.373,41. Logo, houve um pagamento superfaturado no valor de R$ 205.343,36 (R$ 821.373,41 * 0,25), referente ao serviço base de brita graduada (item 3.2.3 da planilha contratual). Entretanto, tendo como base esse mesmo boletim, percebe-se que o valor pago (acumulado) pelo serviço de execução da sub-base é de R$ 347.929,65. Logo, houve pagamento a menor no valor de R$ 115.976,55 (R$ 347.929,65* 0,333333), referente ao serviço de "sub-base com mistura de solo/brita (pista)" (itens 3.2.2 e 3.3.2 da planilha contratual). Logo, apura-se um superfaturamento total (superfaturamento pela execução da base menos o pagamento a menor pela execução da sub-base) no valor de R$ 89.366,80.*

*2) SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE MEDIÇÃO A MAIOR DA DISTÂNCIA MÉDIDA DE TRANSPORTE ATÉ O BOTA-FORA*

*Além do superfaturamento decorrente da execução a menor da camada de base, verificou-se, por meio de inspeção in loco, superfaturamento decorrente de diferença de DMT no serviço de transporte de material para bota-fora, previsto no item "2.10 – Transporte local de material selecionado para aterro DMT = X km (0,66X + 0,78) X = 10", ou seja, transporte de material escavado com DMT = 10 km, com destino a bota-fora. Nos trabalhos de campo de auditoria, verificou-se que a distância média de transporte para o bota-fora utilizado foi de 1 km e não 10 km.*

*Esse item de serviço foi previsto quando da elaboração do projeto básico. Conforme o quadro resumo de terraplenagem constante do projeto básico (item 5.3.5 do projeto básico) há previsão expressa de transporte para bota-fora, no volume total de 63.986 m³ (vide Figura 3.1.5 no final deste achado), com uma distância média de transporte (DMT) de 10 km (valor esse transcrito no item 2.10 da planilha de preços do contrato). Portanto, o preço indicado para o referido serviço considera os custos para distância de transporte de 10 km.*

*Esse material, destinado a bota-fora, resulta de excesso de escavação em trecho da avenida. A destinação inicialmente prevista desse material seria um terreno particular, localizado nos fundos do supermercado "Atacadão", às margens da Rodovia BR – 101, que dista aproximadamente 10 km do local de escavação. Há um croqui no projeto básico indicando o local de destino desse bota-fora (vide Figura 3.1.3 no final deste achado).*

*Posteriormente à contratação, o projeto executivo alterou os quantitativos desse material escavado com destino para o bota-fora para o volume de 50.751 m³ (redução de volume destinado a bota-fora), permanecendo então a mesma distância de transporte desse material (10 km).*

*Entretanto, mediante visita in loco, verificou-se que o bota-fora previsto no projeto não foi utilizado. Constatou-se que grande parte do material escavado, cuja destinação inicial seria bota-fora, foi lançado em um terreno muito próximo do local das escavações, conforme indicado à equipe de auditoria no decorrer da visita à obra. Esse local dista menos de 1 km, fazendo com que o custo de transporte desse material seja reduzido para aproximadamente 10% do custo previsto para o transporte a 10 km. A figura 3.1.4 demonstra o local utilizado para bota-fora, bem próximo à obra.*

*Verificou-se que, até o 11º Boletim de Medição, praticamente todo o volume de material previsto (50.751 m³) havia sido medido e pago como sendo o serviço "Transporte para bota-fora DMT = 10 km" (item 2.10).*

*Assim, observa-se um indício de superfaturamento, tendo em vista o pagamento por um transporte de 10 km, enquanto que o transporte efetivamente realizado foi inferior a 1 km. O preço unitário pago foi de R$ 7,38/m³, quando deveria ter sido da ordem de 10% desse valor, tendo em vista que o transporte foi de 10% do previsto. Portanto, tendo como base o Boletim da 15° Medição (período 01/11/2010 a 30/11/2010), foi observado que o valor pago (acumulado) por este serviço até o momento é de R$ 374.542,38, tem-se um superfaturamento de R$ 337.088,14 (90% sobre o valor pago por este serviço de transporte).*

*Cabe destacar que não foi informado à equipe de auditoria, no decorrer da execução dos trabalhos de campo, a composição de custos para o serviço de transporte de material para bota-fora (Item 2.10), desse modo não se pôde calcular os custos fixos e variáveis para se apurar o superfaturamento em análise. Em decorrência disso, adotou-se o percentual de 10% sobre os custos contratados para este*

*serviço. A não apresentação das composições de custo é objeto de análise em achado específico deste relatório (Achado 3.6).*

*Adicionalmente, tem-se que no projeto executivo reajustado há previsão para acréscimo no quantitativo do serviço de transporte para bota-fora, passando do total de 50.751 m³ (previsto no projeto executivo e já medido) para 77.397,21 m³. Esse quantitativo adicional (26.646,21 m³) não foi medido, portanto não configurou superfaturamento para essa parcela (que seria equivalente a R$ 176.984,13).*

***3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(IG-C) - Contrato 003/2007-PJ**, 1/9/2009, Implantação, obras d' artes correntes, drenagem, pavimentação, obras d'artes especiais e complementares do prolongamento da Av. Prudente de Morais / Omar O'Grady, entre os municípios de Natal e Parnamirim/RN., Construtora Queiroz Galvão S.A.*

*Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 426.454,95*

*(...)*

***3.1.6 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 66; art. 67, § 1º; art. 78, inciso VI*

*(...)*

***3.1.8 - Conclusão da equipe:***

*Constatou-se a ocorrência de indício de superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado ou executado em especificação diferente do contratado, no montante de R$ 426.454,95. Esse valor se fundamenta nas seguintes impropriedades verificadas no andamento das obras: (i) diferenças das espessuras das camadas executadas de base e sub-base da estrutura de pavimento flexível (para a base, o valor pago equivale a uma espessura de 20 cm, enquanto que foi executada apenas 15 cm, gerando um superfaturamento de R$ 205.343,36; para a sub-base, ocorreu o contrário, gerando um pagamento a menor de R$ 115.976,55) e (ii) diferença de distância de transporte de material para bota-fora (foi pago o transporte do material com uma DMT de 10 km, enquanto que o local do bota-fora estava a 1 km da obra, acarretando um superfaturamento de R$ 337.088,14).*

*Cabe destacar que a execução da estrutura de pavimentação em desacordo com o previsto no projeto executivo (execução da base com espessura de 15 cm, enquanto no projeto executivo prevê 20 cm; e execução da sub-base com espessura de 20 cm, enquanto o projeto executivo prevê 15 cm) pode afetar a sua qualidade.*

*Adicionalmente, tem-se que no projeto executivo reajustado há previsão para acréscimo no quantitativo do serviço de transporte para bota-fora, passando do total de 50.751 m³ (previsto no projeto executivo e já medido) para 77.397,21 m³. Esse quantitativo adicional (26.646,21 m³) não foi medido, portanto não configurou superfaturamento para essa parcela (que seria equivalente a R$ 176.984,13).*

*Propõe-se a oitiva do Ministério do Turismo (repassador do recurso), da Caixa Econômica Federal (representante do Ministério do Turismo), do DER/RN (órgão contratante) e da empresa contratada para que, se assim desejarem, apresentem manifestação quanto às inconsistências acima relatadas, uma vez que, se confirmadas estas irregularidades, o TCU poderá determinar a repactuação do contrato e o estorno de valores pagos indevidamente. Adicionalmente, deve ser promovida audiência do fiscal do contrato, por ter efetuado as medições de serviços de forma inadequada e que geraram o indício de superfaturamento acima apontado, bem como podem comprometer a qualidade da obra.*

***3.1.9 - Responsáveis:***

***Nome:** Manoel Geraldo de Vasconcelos **- CPF:** 056.444.964-49 **- Cargo:** Fiscal do contrato (de 22/5/2007 até 21/6/2011)*

***Conduta:** Medir a espessura da base e da sub-base da estrutura de pavimentação e a distância de transporte de material para bota-fora em desacordo com o executado, conforme demonstrado nos boletins de medição. Adicionalmente, os serviços foram executados em desacordo com o previsto no projeto.*

***Nexo de causalidade:*** *A medição desses serviços em desacordo com o realizado acarretou a ocorrência de superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado ou executado em especificação diferente do contratado e do previsto no projeto executivo, no montante de R$ 426.454,95. Os serviços executados em desacordo com o projeto podem comprometer a qualidade da estrutura da pavimentação.*

***Culpabilidade:*** *É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da irregularidade do ato que praticara uma vez que, como fiscal do contrato e engenheiro civil do Departamento de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Norte, é exigível conhecimento técnico sobre o assunto. A execução da estrutura da pavimentação de forma diferente da prevista no projeto executivo pode afetar a sua qualidade. Além disso, a medição dos serviços em desacordo com o realizado acarretou a ocorrência de superfaturamento, no montante de R$ 426.454,95.*

***3.2 - Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano.***

***3.2.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.2.2 - Situação encontrada:***

*Constatou-se a inexistência de recursos orçamentários suficientes para a completa execução da obra contratada. Para o ano corrente, não há recursos para a execução da obra, um dos motivos pelos quais a obra encontra-se paralisada. Em que pese o contrato firmado contemplar os serviços necessários para a completa execução da obra, não foi demonstrada a existência de recursos para a execução de sua terceira etapa. A não conclusão dessa etapa prejudica a utilização dos trechos já executados.*

*Cumpre tecer alguns comentários acerca do histórico processual da licitação das obras em comento.*

*Em janeiro de 2007, foi lançado o edital n.° 001/2007 - concorrência, para a execução das obras supracitadas. Conforme consta na cláusula quarta do Contrato de empreitada n.° 003/2007-PJ firmado com a empresa Queiroz Galvão S/A, o valor atribuído para o serviço contratado era de R$ 28.388.794,87 e a dotação orçamentária para a sua execução estava dividida para os exercícios de 2007 e de 2008 (vide figura 3.2.1 no final deste achado).*

*Para o exercício de 2007, estava previsto o contrato de repasse (n.° 578823) no valor de R$ 11.115.000,00, cuja contrapartida do Estado do Rio Grande do Norte era de R$ 1.267.000,00. Para o exercício de 2008, estava previsto que os recursos para custear o restante da obra seriam obtidos a partir da celebração de um convênio junto ao governo federal no valor de R$ 14.434.915,38, devendo o estado aportar R$ 1.571.879,49 a título de contrapartida.*

*Entretanto, conforme consta no ofício 312/2007 - GE, do montante de R$ 14.434.915,38 (previsto para o exercício de 2008) somente foi disponibilizado o valor de R$ 4.875.000,00, por meio do contrato de repasse n.° 614139 com o governo federal (vide figura 3.2.2 no final deste achado). Dessa maneira, para a completa execução da obra ficaria pendente o valor de R$ 11.031.651,17, a preços iniciais do contrato.*

*Em suma, a referida obra foi dividida em três trechos (todos incluídos no escopo do contrato n. 003/2007), sendo custeada a partir de distintas fontes de recursos. Para o primeiro trecho, foi celebrado o contrato de repasse n.° 578823 com a União, no valor de R$ 11.115.000,00, tendo como contrapartida do Governo Estadual o montante de R$ 1.267.000,00. Para o segundo trecho, foi firmado com o Governo Federal o contrato de repasse n.° 614139, no valor de R$ 4.875.000,00, cuja contrapartida do Governo Estadual foi de R$ 541.667,00.*

*Já para o terceiro trecho da obra (também objeto do contrato nº 003/2007), foi prevista a realização de um empréstimo do estado no valor restante para a execução da obra, tendo como fonte de recursos o FGTS.*

*Entretanto, tal financiamento ainda não ocorreu e a obra encontra-se desde o início do ano paralisada. Assim, durante a execução desta auditoria, verificou-se que o financiamento ainda se encontrava em fase de análise na Secretaria do Tesouro Nacional, conforme informado à equipe de auditoria em reunião realizada na sede da CAIXA no RN (GIDUR/RN).*

*Conforme disposto no Ofício n.° 436/2011 – DG/RN (resposta aos Ofícios de Requisição n.° 03 e 05-262/2011-TCU/Secob-3), para a completa funcionalidade do empreendimento se faz necessário construir passagens inferiores (túneis) de duas ruas que cruzam a Avenida Prudente de Morais (valor estimado em R$ 11 milhões, financiado a partir de recursos estaduais) e concluir o processo de desapropriação no trecho abrangido pela obra (valor estimado em R$ 18 milhões, financiado a partir de recursos estaduais). Vide figura 3.2.3 no final deste achado.*

*A construção dessas passagens inferiores se encontra em fase de licitação e não era prevista no projeto básico. Conforme documentação enviada à equipe de auditoria em resposta ao Ofício de Requisição n.° 06/262/2011-TCU/SECOB-3 (vide figura 3.2.3), a necessidade da construção dessas passagens se deu a partir de provocação da população através dos Conselhos e Lideranças Políticas de Bairros (Vereadores), com o fim de se ampliar a qualidade de vida da população abrangida por esta obra e para dar maior segurança e mobilidade do fluxo de veículos nos cruzamentos com a nova Rodovia. Cabe destacar que a construção dos túneis interferem na execução da obra de uma maneira geral, visto que a interligação do trecho implantado somente poderá ser finalizado após a execução destes túneis.*

*Dessa forma, quando da inspeção in loco, a obra encontrava-se paralisada por dois motivos: falta recurso para completar a sua terceira etapa e necessidade de se executar os túneis, não previstos inicialmente.*

*Cabe destacar que, em decorrência desta paralisação, há risco de perda de serviços já realizados. A título de exemplificação, verificou-se que a proteção dos taludes junto à ponte (aterro) não foi executada, e está sendo deteriorada pelas chuvas. Não obstante a falta de recursos para executar a terceira etapa da obra, os recursos estaduais necessários para a execução dos túneis em comento já estão assegurados (pela Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico 2011). Desse modo, verifica-se que o início da construção destes túneis é iminente, entretanto, sem que haja a execução da terceira etapa da obra de prolongamento da Avenida Prudente de Morais, a funcionalidade da obra seria prejudicada. A execução da terceira etapa da obra, nos termos apresentados no projeto executivo, faria com que houvesse uma ligação entre esta avenida e a BR 101, nas imediações do Aeroporto de Parnamirim/RN.*

***3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 003/2007-PJ**, 1/9/2009, Implantação, obras d' artes correntes, drenagem, pavimentação, obras d'artes especiais e complementares do prolongamento da Av. Prudente de Morais / Omar O'Grady, entre os municípios de Natal e Parnamirim/RN., Construtora Queiroz Galvão S.A.*

*(...).*

***3.2.6 - Critérios:***

*Constituição Federal, art. 165, § 5º; art. 167, inciso I; art. 167, inciso II; art. 167, inciso VII*
*Lei 8666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III; art. 14; art. 55, inciso V*
*Lei Complementar 101/2000, art. 5º, § 4º; art. 16, § 1º, inciso I*
*(...)*

***3.2.8 - Conclusão da equipe:***

*Constatou-se a inexistência de recursos orçamentários suficientes para a completa execução da obra contratada. Embora houvesse previsão quando da licitação da obra, as fontes de recursos previstas não se concretizaram. Para o ano corrente, constatou-se não existir recursos para a execução da obra, um dos motivos pelos quais a obra encontra-se paralisada. Não foi demonstrada a existência de recursos para a execução da etapa 3 da obra. A não conclusão dessa etapa prejudica a utilização dos trechos já executados.*

*Assim sendo, propõe-se dar ciência ao Ministério do Turismo, Ministério do Planejamento, ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, à Caixa Econômica Federal, ao Departamento de Estradas de Rodagens do Rio Grande do Norte e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte acerca da insuficiência de recursos orçamentários para a execução da obra no ano corrente.*

***3.3 - Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.***

***3.3.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.3.2 - Situação encontrada:***

*Observou-se que, embora houvesse alteração dos quantitativos inicialmente previstos no contrato, tais alterações não foram devidamente formalizadas por meio de termo aditivo contratual. As alterações ocorridas estão referenciadas nos quantitativos do projeto executivo, mas a planilha contratual se refere aos quantitativos do projeto básico.*

*Em janeiro de 2007, foi lançado o edital para a execução das obras. Os quantitativos de serviços licitados tomaram como parâmetro o projeto básico, elaborado pelo DER/RN. Com base nestes quantitativos, o valor atribuído para o serviço contratado (preços unitários da proposta da licitante vencedora) era de R$ 28.388.794,87 (vide figura 3.3.1 no final deste achado).*

*Com o intuito de aprovar a liberação dos recursos dos contratos de repasse ao Estado do Rio Grande do Norte, a CAIXA realizou uma análise prévia de elementos contratuais e licitatórios. A partir desta análise se concluiu pela deficiência da apresentação de alguns itens e pela impossibilidade da avaliação dos preços do orçamento contratado, com base no projeto básico adotado.*

*O DER apresentou então o projeto executivo, no qual estariam atendidas as exigências estabelecidas pela CAIXA. Assim, após análise dos quantitativos (agora do projeto executivo) e dos preços unitários, a CAIXA impôs a reanálise de alguns preços unitários do contrato, que estavam superiores aos referenciais adotados (Sinapi e Sicro).*

*Assim, após divergências entre preços unitários apresentados pela empresa contratada e os aprovados pela CAIXA, foi celebrado o aditivo contratual n.° 2 (o aditivo n. 1 refere-se a à retificação da dotação orçamentária constante da Cláusula Quarta do Contrato de Empreitada n.° 003/2007). O aditivo n. 2 teve como fim, entre outros, a aprovação da planilha adequada (preços corrigidos) no valor total de R$ 27.137.424,19. Observa-se que foram mantidos, no referido termo aditivo, os quantitativos do projeto básico, mas com os preços unitários aprovados pela CAIXA.*

*Entre os serviços previstos contratualmente estava incluído a elaboração do projeto executivo. Este projeto alterou o quantitativo de alguns serviços, previstos no projeto básico, assim como acrescentou novos serviços.*

*Constatou-se que as medições estão sendo realizadas com base nos quantitativos do projeto executivo, que são diferentes dos previstos no contrato. A planilha contratual vigente leva em consideração os quantitativos do projeto básico. Assim, diante de tal alteração de quantitativos, o novo*

*valor contratual passaria a ser R$ 28.830.318,98, adotando-se os quantitativos do projeto executivo e os preços unitários aprovados pela CAIXA, o valor contratual permanece em R$ 27.137.424,19.*

*Ou seja, quando da conclusão do projeto executivo, a CAIXA passou a adotá-lo como parâmetro para atestar a medição e realizar os desbloqueios dos valores dos serviços executados, conforme se observa nos Boletins de Medição. Há casos de medição e pagamento de serviços com quantitativos maiores que os apresentados no projeto básico, mas menores ou iguais aos apresentados no projeto executivo. (conforme pode ser observado nos itens 2.7, 2.8, 4.32, 4.36, 5.21, 6.2.3.2, 6.2.3.7 e 7.16 do Boletim de Medição nº 15). Como exemplo, tem-se os itens 2.7 (execução de 198.230,00) e 2.8 (execução de 147.469,00), cujos acréscimos em relação à planilha contratual foram de 20% e 127%, respectivamente (vide figuras 3.3.2 e 3.3.3 no final deste achado).*

*Para o 7º BM (Boletim de Medição), observa-se que a CAIXA glosou quantitativos superiores aos estabelecidos na planilha de medição, que adota os quantitativos do projeto executivo. Nesse boletim houve a execução de serviços em quantitativos superiores aos previstos no projeto executivo, mas inferiores aos previstos no projeto básico. Para esse caso, o DER efetuou a medição integral do serviço executado, mas a CAIXA apenas autorizou o pagamento do quantitativo previsto no projeto executivo.*

*A despeito de tanto a CAIXA como o DER/RN utilizarem o quantitativo apresentado no projeto executivo para medição e pagamento de serviços executados, não há formalização contratual tornando esse quantitativo como parte integrante do contrato. Com base no quantitativo de serviços constante do projeto executivo, o valor contratual passaria a ser de R$ 28.830.318,98. As alterações são decorrentes de acréscimos de quantitativos de serviços já existentes ou da inclusão de novos serviços (aproximadamente 16 % de acréscimo) e de diminuição de alguns quantitativos (15% de supressão).*

***3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 003/2007-PJ**, 1/9/2009, Implantação, obras d' artes correntes, drenagem, pavimentação, obras d'artes especiais e complementares do prolongamento da Av. Prudente de Morais / Omar O'Grady, entre os municípios de Natal e Parnamirim/RN., Construtora Queiroz Galvão S.A.*

*(...)*

***3.3.6 - Critérios:***

*Acórdão 87/2008, TCU-Plenário*

*Lei 8666/1993, art. 65, inciso I, alínea b*

*(...)*

***3.3.8 - Conclusão da equipe:***

*Observou-se que os quantitativos inicialmente previstos foram alterados em decorrência de modificações promovidas pelo projeto executivo da obra. No entanto, tais alterações não foram devidamente formalizadas por meio de termo aditivo contratual. As alterações ocorridas estão referenciadas nos quantitativos do projeto executivo, mas a planilha contratual se refere aos quantitativos do projeto básico. As alterações são decorrentes de acréscimos de quantitativos de serviços já existentes ou da inclusão de novos serviços (aproximadamente 16 % de acréscimo) e de diminuição de alguns quantitativos (15% de supressões). Ainda que o achado em questão não represente dano ao erário, é necessário regularizar a irregularidade apontada.*

*Propõe-se deteminar ao DER/RN que formalize o aditivo contratual contemplando as alterações das condicões inicialmente contratadas e o encaminhe ao TCU no prazo de 45 dias. Além disso, propõe-se dar ciência à CAIXA de que a não celebração de termo aditivo contratual alterando as condições inicialmente pactuadas constitui afronta à legislação vigente.*

***3.4 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.***

***3.4.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.4.2 - Situação encontrada:***

*Em análise efetuada no edital da licitação das obras foi constatada inexistência de exigência de limites máximos para os preços unitários (critérios de aceitabilidade de preços unitários) com base em referencial federal de preços (Sinapi ou Sicro).*

*Ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, é obrigação do gestor, não se encontrando no âmbito de sua discricionariedade, a fixação, no edital, dos preços máximos (unitário e global). Isso porque a fixação de limites máximos constitui fator ordenador da licitação, uma vez que evita uma disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor alterações indevidas.*

*A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que o estabelecimento, nos editais, de critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, é imprescindível em todas as contratações de obras (Acórdãos 3.702/2009-1a Câmara, 1.746/2009-Plenário, 168/2009-Plenário, 554/2008-Plenário, 2.014/2007-Plenário, 1.090/2007-Plenário e 1.755/2004-Plenário, entre outros).*

*Assim sendo, a não-inclusão de preços unitários nos editais para contratação de obras é irregular, pois afronta o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, bem como jurisprudência deste Tribunal.*

*A ausência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, quando da contratação por regime de empreitada por preços unitários, expõe a administração pública a possíveis riscos advindos de possibilidade de ocorrência do "jogo de planilha", quando da formalização de aditivos contratuais adicionando ou suprimindo quantitativo de serviços. Assim, mesmo que o preço global da obra situe-se abaixo do referencial de mercado, a alteração de quantitativos no decorrer da obra, mediante termos aditivos, pode ocasionar desequilíbrios em desfavor da administração, podendo ocasionar prejuízos aos cofres públicos.*

*A licitação em comento ocorreu baseada em edital sem cláusula que assegure a aceitabilidade dos preços unitários. Observa-se que o próprio DER, após a realização da licitação, apontou a existência de preços unitários de serviços superiores aos dos preços orçados pelo próprio órgão.*

*A ausência dos critérios resultou na contratação da empresa com a planilha de preços contendo preços unitários superiores aos referenciais do DER (e de mercado também, conforme será visto mais adiante).*

*Inicialmente, o DER notificou a contratada a se pronunciar acerca da existência de preços unitários, na planilha contratual, superiores aos constantes do orçamento do DER, sendo proposto, pelo próprio DER, a redução dos preços unitários do contrato.*

*Em resposta, a contratada negou a possibilidade da rediscussão dos preços (vide figura 3.4.1 no final deste achado). Isso motivou despacho do Diretor Geral do DER solicitando termo aditivo com cláusula para explicitar que, se houver aumento de quantitativos, os serviços com valores acima do orçamento base do DER serão pagos até o limite dos valores do orçamento base.*

*Houve anuência da Coordenadoria Jurídica, bem como da Procuradoria do Rio Grande do Norte, tendo assim a formalização do 2º Termo Aditivo Contratual. O 2º termo aditivo também contempla redução em alguns preços unitários, em vista de análise efetuada pela Caixa com base em referenciais do Sinapi e do Sicro (disso resultou redução no valor global). Vide figura 3.4.2 no final deste achado.*

*Entretanto, em análise efetuada por esta equipe de auditoria, constatou-se que alguns preços unitários constantes do DER são superiores e outros inferiores aos constantes do sistema referencial Sinapi e Sicro. Citam-se os serviços 3.2.3, 5.1, 6.1.1.1, 6.2.1.1, 5.16, 6.1.4.2, 6.2.4.3, 6.1.2.4, 6.2.3.1 e 5.4 todos com o referencial do DER acima de 20% em relação Sinapi ou ao Sicro.*

*De acordo com o art. 115 da Lei 11.439/2006 (artigo da LDO que dispõe sobre a fixação de preços - Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano da licitação), os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não podem ultrapassar as medianas constantes do Sinapi. Além do Sinapi, o TCU já reconhecia como referência de custos para os serviços comuns a obras rodoviárias os preços contidos no Sicro. Esse entendimento foi posteriormente positivado em LDOs subsequentes, a exemplo da LDO/2011.*

*Após essas constatações ter-se-ia o risco da ocorrência de "jogo de planilha". Conforme descrito no manual de auditoria de obras do TCU: "Jogo de planilha é a ocorrência de alterações quantitativas na planilha contratual, por meio de acréscimos, decréscimos, supressões ou inclusões de serviços e materiais, bem como de variações de preços nas medições, que modifiquem o equilíbrio econômico-financeiro inicial, causando dano ao erário."*

*Em análise realizada pela equipe de auditoria considerando as alterações de quantitativos decorrentes do projeto executivo, não se observou a ocorrência de jogo de planilha no contrato.*

***3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 003/2007-PJ**, 1/9/2009, Implantação, obras d' artes correntes, drenagem, pavimentação, obras d'artes especiais e complementares do prolongamento da Av. Prudente de Morais / Omar O'Grady, entre os municípios de Natal e Parnamirim/RN., Construtora Queiroz Galvão S.A.*

*(...)*

***3.4.8 - Conclusão da equipe:***

*Em análise efetuada no edital da licitação das obras foi constatada inexistência critério de aceitabilidade de preços unitários. O DER, por meio de termo aditivo, incluiu cláusula limitando os preços unitários ao valor do orçamento base, em caso de eventuais alterações de quantitativos. No entanto, constatou-se que parte dos serviços orçados pelo DER estão superiores a referenciais federais de preços (Sinapi e Sicro).*

*A equipe de auditoria efetuou análise de eventual desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em decorrência de alterações de quantitativos decorrentes do projeto executivo. Não foi constatada a ocorrência de jogo de planilha. Dessa forma, entende-se mitigado o problema para o caso concreto.*

*Do exposto, propõe-se cientificar o DER/RN que a não utilização de critério de aceitabilidade máximo de preços baseado em referencial federal (Sinapi ou Sicro) descumpre a legislação (LDO) e a jurisprudência do TCU, no caso de existência de recursos federais para a obra.*

***3.5 - Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra.***

***3.5.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.5.2 - Situação encontrada:***

*Constatou-se que na planilha de preços da obra em análise não foram discriminados os seguintes itens: administração local; canteiro de obras; operação e manutenção do canteiro de obras; e mobilização e desmobilização de equipamento e pessoal. Os custos destes itens devem estar discriminados na planilha de preços, conforme a jurisprudência do TCU no sentido de que não sejam incluídos no item "Bonificações e Despesas Indiretas" (BDI). Adicionalmente, tem-se que não foi exigido o detalhamento do BDI dos licitantes.*

*Para adequada orçamentação de uma obra, é preciso que se tenha com o BDI os mesmos cuidados exigidos para os custos unitários diretos, de modo que o orçamento estimado seja detalhado, conforme previsto no art. 6º, inciso IX, "f", c/c os arts. 7º, § 2º, e 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, e reflita uma realidade de mercado, de acordo com o art. 43, inciso IV, da citada Lei. Assim, como se deve determinar o detalhamento dos custos unitários, há necessidade de se exigir dos licitantes o detalhamento de sua composição de BDI e dos respectivos percentuais praticados, não só para realização de crítica dos componentes considerados pelos licitantes, mas também para a formação de uma memória de valores que permita à Administração pública, considerando as peculiaridades de cada obra e empresa, realizar orçamentos com a precisão adequada.*

*Dessa forma, conforme jurisprudência consolidada deste Tribunal, os itens de custos "administração local", "instalação e manutenção de canteiro e acampamento" e "mobilização e desmobilização", visando a maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no BDI, sendo necessário que o gestor público exija o detalhamento destes itens de forma separada na planilha de preços. Nesse sentido, o TCU se posicionou por meio dos Acórdãos Plenários 325/2007, 1.427/2007, 2.828/2009, 1.854/2009, 1.477/2007, 2.158/2008 e 1.858/2009.*

*Da análise da planilha do orçamento base da licitação e da planilha de preços do contrato, tem-se evidenciado que esses itens não estão presentes.*

*Observou-se que o BDI adotado no orçamento básico é de 32,68%, valor superior à média constante do Acórdão TCU nº 325/2007-P, que é de 22,61%. Observa-se que esse BDI é superior, inclusive, ao máximo percentual constante no referido Acórdão, que é de 28,87%.*

*O BDI adotado pelo DER/RN de 32,68% é o mesmo do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER), vide figura 3.5.1 no final deste achado. Assim, além do item CPMF estar embutido no percentual supracitado, tem-se ainda os seguintes percentuais que deveriam estar detalhados fora do BDI, na planilha de custos diretos:*

*(i) Administração - 10%;*
*(ii) Mobilização e desmobilização - 2%.*

*Assim sendo, verifica-se que o BDI adotado pelo DER contempla os itens de canteiro, administração local, mobilização e desmobilização, que deveriam estar detalhados na planilha de preços unitários, como sendo custo direto. Considerando essas despesas, o BDI adotado pelo DER/RN de 32,68% não deve ser considerado excessivo se comparado ao de 28,87% (percentual máximo de BDI definido no Acórdão TCU nº 325/2007-P), uma vez que este percentual não prevê tais despesas.*

*Observa-se, ainda, que não foi exigido o detalhamento do BDI da construtora, quando da realização da licitação. Porém, a planilha adotada pela construtora é a mesma da licitação, ou seja, sem o detalhamento dos custos de mobilização, desmobilização, canteiro de obras e administração local, estando, então, embutidos no BDI adotado pela construtora.*

*Tem-se que o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do BDI. Constatou-se que o edital do certame em análise não previa a exigência da apresentação pelas licitantes do adequado detalhamento do BDI.*

*As planilhas de composições de preços apresentadas pelas licitantes não contêm os elementos necessários para caracterizar as despesas indiretas. Não trazem, por exemplo, o detalhamento dos tributos incidentes, do lucro, da taxa de administração central e do percentual de riscos considerados. A*

*composição do BDI deve computar o lucro, os impostos incidentes, a administração central e demais despesas indiretas. O detalhamento é fundamental para que se verifique a adequabilidade dos percentuais utilizados e a não ocorrência de custos computados em duplicidade na planilha orçamentária dos serviços e no BDI.*

*A falta de exigência editalícia para que os proponentes indicassem os valores do BDI e dos encargos sociais, bem como das suas composições, viola o princípio da transparência exposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993.*

*A jurisprudência do TCU que trata da matéria determina a obrigatoriedade de discriminação dos itens que compõem o BDI, de modo a permitir a aferição dos percentuais utilizados como base para a estipulação da taxa total e a comparação dos preços apresentados pelas licitantes (Acórdãos 374/2009-2a Câmara, 2.049/2008-Plenário, 440/2008-Plenário, 2.110/2008-Plenário, 818/2007-Plenário, 1.941/2006-Plenário, 2.262/2006-Plenário, 219/2004-Plenário, 615/2004-2a Câmara e 172/1997-Plenário).*

*Dessa forma, é necessária a exigência, nos editais para obras públicas, de que todos os participantes apresentem propostas de preços com idêntico padrão de itens que compõem o BDI, com o detalhamento de todos os seus componentes , em conformidade com os arts. 7º, §2º e 6º, inciso IX, f , da Lei 8.666/1993.*

***3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 003/2007-PJ**, 1/9/2009, Implantação, obras d' artes correntes, drenagem, pavimentação, obras d'artes especiais e complementares do prolongamento da Av. Prudente de Morais / Omar O'Grady, entre os municípios de Natal e Parnamirim/RN., Construtora Queiroz Galvão S.A.*

*(...)*

***3.5.8 - Conclusão da equipe:***

*Constatou-se que o BDI do contrato contempla custos que deveriam estar discriminados na planilha de preços do contrato (a exemplo da administração local e do canteiro de obras). Adicionalmente, não foi exigido no edital o detalhamento do BDI dos licitantes. A jurisprudência do TCU é no sentido contrário à prática adotada pelo DER/RN para o caso concreto.*

*Sendo assim, cumpre cientificar o DER de que a inclusão de itens como mobilização, desmobilização, canteiro de obras e administração local no BDI contraria o disposto na jurisprudência deste tribunal, devendo ser detalhados na planilha de custo direto. Tem-se, ainda, que a não exigência de BDI detalhado dos licitantes é contrário a jurisprudência do TCU.*

***3.6 - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.***

***3.6.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.6.2 - Situação encontrada:***

*O orçamento apresentado pelo órgão contratante e a planilha orçamentária contratada não estão adequadamente detalhadas, tendo sido observado nestas planilhas de preços a ausência de composições analíticas dos custos unitários.*

*Visando a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual, as contratações de obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição analítica de todos os seus custos unitários.*

*A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não contenha em detalhes todos os itens a serem contratados contraria o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666/1993. Essa impropriedade pode trazer dificuldades para a gestão do contrato, na eventualidade de alteração quantitativa ou qualitativa de seu objeto por aditamento.*

*A jurisprudência desta Corte de Contas é nesse mesmo sentido. As contratações de obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição analítica de todos os seus custos unitários, visando a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual (Acórdãos 374/2009-2a Câmara, 1.854/2009-Plenário, 946/2007-Plenário, 549/2006-Plenário, 2.385/2006-Plenário, 1.939/2007-Plenário, 2.049/2008-Plenário e 463/2001-2a Câmara, entre outros).*

*Assim, a ausência, no processo de licitação e no contrato, de detalhamento de todos os custos unitários caracteriza irregularidade, uma vez que afronta os dispositivos legais vigentes.*

*Destaca-se que tal fato pode ser evidenciado a partir da análise do relatório de pendência técnica de engenharia elaborado pela CAIXA (vide figura 3.6.1 no final deste relatório).*

***3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 003/2007-PJ**, 1/9/2009, Implantação, obras d' artes correntes, drenagem, pavimentação, obras d'artes especiais e complementares do prolongamento da Av. Prudente de Morais / Omar O'Grady, entre os municípios de Natal e Parnamirim/RN., Construtora Queiroz Galvão S.A.*

*(...)*

***3.6.8 - Conclusão da equipe:***

*Em análise efetuada no orçamento apresentado pelo órgão contratante e na planilha de preços do contrato, constatou-se que os preços dos serviços contratados não estão adequadamente detalhados. Foi observada a ausência de composições analíticas dos custos unitários.*

*Do exposto, propõe-se cientificar o DER/RN que a não elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não contenha em detalhes todos os itens a serem contratados contraria o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666/1993.*

***5 - CONCLUSÃO***

*(...)*

*No que se refere à constatação referente à ocorrência de possível superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado ou executado em especificação diferente do contratado, apurou-se um montante de R$ 426.454,95. Esse valor se deve a duas impropriedades verificadas no andamento das obras: (i) diferenças das espessuras das camadas executadas de base e de sub-base da estrutura de pavimento flexível (para a base, o valor pago equivale a uma espessura de 20 cm, enquanto que foi executada apenas 15 cm; para a sub-base, ocorreu o contrário) e (ii) diferença de distância de transporte de material para bota-fora (foi pago o transporte do material com uma DMT de 10 km, enquanto que o local do bota-fora estava a 1 km da obra). Além deste pagamento indevido, cabe destacar que a execução da estrutura de pavimentação em desacordo com o previsto no projeto executivo pode afetar a sua qualidade.*

*Adicionalmente, tem-se que no projeto executivo reajustado há previsão para acréscimo no quantitativo do serviço de transporte para bota-fora, passando do total de 50.751 m³ (previsto no projeto executivo e já medido) para 77.397,21 m³. Esse quantitativo adicional (26.646,21 m³) não foi medido, portanto não configurou superfaturamento para essa parcela (que seria equivalente a R$ 176.984,13). Dessa forma, o dano potencial identificado alcança R$ 603.439,08 (R$ 426.454,95 + R$ 159.285,72) se somada essa parcela ao indício de superfaturamento detectado.*

*No que se refere à irregularidade referente à inexistência de recursos orçamentários suficientes para a completa execução da obra contratada, constatou-se que, embora houvesse previsão orçamentária quando da licitação da obra, as fontes de recursos previstas não se concretizaram. Para o ano corrente (2011), constatou-se não existir recursos para a execução da terceira etapa da obra, um dos motivos pelos quais a obra encontra-se paralisada. A não conclusão dessa etapa prejudica a utilização dos trechos já executados.*

*Em relação à ausência de termo aditivo para formalizar alterações de condições pactuadas, observou-se que os quantitativos inicialmente previstos no contrato foram alterados em decorrência de modificações promovidas pelo projeto executivo da obra. No entanto, tais alterações não foram devidamente formalizadas por meio de termo aditivo contratual. As alterações ocorridas estão referenciadas nos quantitativos do projeto executivo, mas a planilha contratual se refere aos quantitativos do projeto básico. As alterações são decorrentes de acréscimos de quantitativos de serviços já existentes ou da inclusão de novos serviços (aproximadamente 16 % de acréscimo) e de diminuição de alguns quantitativos (15% de supressões).*

*Em referência à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, o DER, por meio de termo aditivo, incluiu cláusula limitando os preços unitários ao valor do orçamento base, em caso de eventuais alterações de quantitativos. No entanto, constatou-se que parte dos serviços orçados pelo DER estão superiores a referenciais federais de preços (Sinapi e Sicro). A equipe de auditoria efetuou análise de eventual desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em decorrência de alterações de quantitativos decorrentes do projeto executivo. Contudo, não foi constatada a ocorrência de jogo de planilha.*

*Em relação ao não detalhamento dos itens de instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização nos custos diretos da obra, constatou-se que tais custos estão contemplados no BDI do contrato. Entretanto, eles deveriam estar discriminados na planilha de preços do contrato. Adicionalmente, não foi exigido no edital o detalhamento do BDI dos licitantes. A jurisprudência do TCU é no sentido contrário à prática adotada pelo DER/RN para o caso concreto.*

*Por fim, em análise efetuada no orçamento apresentado pelo órgão contratante e na planilha orçamentária contratada, constatou-se que os preços dos serviços contratados não estão adequadamente detalhados. Foi observada a ausência de composições analíticas dos custos unitários.*

***6 - ENCAMINHAMENTO***

***Proposta da equipe***

*Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos (ADPLAN), por se tratar de fiscalização relacionada com a Copa do Mundo, e, em seguida, ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, com a(s) seguinte(s) proposta(s):*

*6.1 Com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, promover a audiência do Sr. Manoel Geraldo de Vasconcelos (CPF: 056.444.964-49), Engenheiro do DER/RN e Fiscal do Contrato de Empreitada n.° 003/2007 - PJ, para apresentar, no prazo de 15 dias, razões de justificativa acerca dos seguintes indícios de irregularidades que resultaram em indício de superfaturamento de R$ 426.454,95 e dano potencial total de R$ 603.439,08 no Contrato n.° 003/2007, bem como podem comprometer a qualidade da obra, em descumprimento aos art. 66, 67, § 1º da Lei n.° 8.666/1993 (irregularidade: Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado):*

*6.1.1. pagamento a maior de serviços de pavimentação, decorrente de diferenças entre a espessura paga e executada das camadas de base e sub-base, acarretando um indício de superfaturamento de R$ 89.366,80;*

*6.1.2. pagamento a maior de serviços de terraplenagem, decorrente de diferenças entre as distâncias pagas e utilizadas para transporte de material destinado à bota-fora, acarretando um indício de superfaturamento de R$ 337.088,14;*

*6.1.3. execução das camadas de base e sub-base com espessuras distintas das especificadas no projeto executivo, o que pode afetar a qualidade do pavimento.*

*6.2 Autorizar, com fundamento nos princípios da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, a realização de oitiva do Ministério do Turismo (repassador do recurso do contrato de repasse), da Caixa Econômica Federal (representante do Ministério do Turismo), do Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Rio Grande do Norte (órgão contratante do contrato de repasse) e da Construtora Queiroz Galvão (empresa contratada, CNPJ 33.412 792/0001-60), para que, se assim o desejarem, se manifestem, no prazo de 15 dias, acerca de impropriedades verificadas nas medições que embasaram os pagamentos da obra (diferenças das espessuras das camadas executadas de base e sub-base da estrutura de pavimento flexível; e diferença de distância de transporte de material para bota-fora) que resultaram em indício de superfaturamento de R$ 426.454,95 e dano potencial total de R$ 603.439,08. (irregularidade: Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado).*

*6.3 Com fulcro nos artigos 71, inciso IX, da Constituição Federal e 45 da Lei nº 8.443/1992, determinar ao DER/RN que, no prazo de 45 dias, encaminhe ao TCU documentação comprobatória e informações circunstanciadas acerca das providências adotadas para saneamento das seguintes impropriedades verificadas:*

*6.3.1. ausência de aditivo contratual contemplando as alterações das condicões inicialmente contratadas. (irregularidade: Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas);*

*6.3.2. possibilidade de comprometimento do pavimento decorrente de execução das camadas de base e sub-base em desacordo com as especificações de projeto. (irregularidade: Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado).*

*6.4 Dar ciência à Caixa Econômica Federal de que a não celebração de termo aditivo contratual alterando as condições inicialmente pactuadas constitui afronta à legislação vigente (Lei 8666/1993, art. 65, inciso I, alínea b e Acórdão 87/2008, TCU-Plenário). (irregularidade: Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas).*

*6.5 Dar ciência ao DER/RN que foram verificadas as seguintes impropriedade nas obras de Prolongamento da Avenida Prudente de Morais, o que pode ser objeto, caso identificada reincidência das falhas na execução de obras custeadas com recursos federais, de aplicação de sanções pelo TCU:*

*6.5.1 Não utilização de critério de aceitabilidade máximo de preços baseado em referencial federal (Sinapi ou Sicro), descumprindo à legislação (art. 115 da Lei n.° 11.439/2006 e art. 40, inciso X da Lei n.° 8.666/93) e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 3.702/2009-1a Câmara, 1.746/2009-Plenário, 168/2009-Plenário, 554/2008-Plenário, 2.014/2007-Plenário, 1.090/2007-Plenário e 1.755/2004-Plenário, entre outros). (irregularidade: Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global);*

*6.5.2 Inclusão de itens como mobilização, desmobilização, canteiro de obras e administração local no BDI ( ao invés de constar detalhados no custo direto da obra) e a não exigência de BDI detalhado dos*

*licitantes contraria o disposto na jurisprudência deste tribunal (Acórdãos Plenários 325/2007, 1.427/2007, 2.828/2009, 1.854/2009, 1.477/2007, 2.158/2008 e 1.858/2009). (irregularidade: Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra);*

*6.5.3 A ausência de composições de custos unitários de todos os itens a serem contratados e a não exigência das composições dos licitantes contrariam o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 374/2009-2a Câmara, 1.854/2009-Plenário, 946/2007-Plenário, 549/2006-Plenário, 2.385/2006-Plenário, 1.939/2007-Plenário, 2.049/2008-Plenário e 463/2001-2a Câmara, entre outros). (irregularidade: O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo).*

*6.6 Comunicar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério do Turismo, à Caixa Econômica Federal, ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, ao Departamento de Estradas de Rodagens do Rio Grande do Norte (DER/RN) e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte acerca da insuficiência de recursos orçamentários para a execução da obra no ano corrente. Tal fato vem causando atrasos na execução da obra em questão, que é prevista na matriz de responsabilidade da Copa do Mundo de 2014. (irregularidade: Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano).*

*6.7 Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), na obra do prolongamento da Avenida Prudente de Morais, situada entre Natal e Parnamirim / RN."*

4. Os autos perpassaram, ainda, pelo Serviço de Coordenação de Redes de Controle e pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento, sem quaisquer ressalvas (peças 73 e 74).

É o relatório.

**VOTO**

Em apreciação, relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob-3, no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de prolongamento da Av. Prudente de Morais, em Natal/RN, obra inserida na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. Trata-se de ação custeada pelo Ministério do Turismo, por meio de contrato de repasse pactuado com o Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Rio Grande do Norte (DER/RN), com a interveniência da Caixa Econômica Federal (CAIXA).

3. Após o 5º Termo Aditivo, o contrato para a execução da obra alcançou o montante de R$ 27.137.424,19, o que envolve a implantação e pavimentação de 4,20 km da Avenida Prudente de Morais / Omar o'Grady. Busca-se uma alternativa de acesso aos Aeroportos Internacionais Augusto Severo e São Gonçalo do Amarante, além de facilitar a entrada para diversos bairros da cidade.

4. Segundo o relatório de auditoria, a licitação para a execução da obra foi vencida pela empresa Queiroz Galvão S.A, em um valor inicial de R$ 28.388.794,87 (Contrato nº 003/2007-PF). Após a análise do projeto executivo pela CAIXA, todavia, como condição para liberação dos recursos, impôs-se a reanálise de alguns preços unitários contratados, que estavam superiores aos referenciais do Sicro e do Sinapi. Foi providenciado, assim, o 2º Termo Aditivo, reduzindo o valor avençado em R$ 1.254.370,68.

5. Previa-se o custeio da obra por diferentes fontes de recursos, de acordo com cada uma das três etapas de execução. Para os trechos 1 e 2, foram celebrados os contratos de repasse nº 578823 e 614139, que somados alcançam R$ 17.798.667,00, sendo R$ 1.808.667,00 de contrapartida do Estado. Para o terceiro trecho, previu-se a realização de um empréstimo do Estado, tendo como fonte de recursos o FGTS. Tal financiamento, no entanto, ainda estava em fase de análise na Secretaria do Tesouro Nacional à época da realização da auditoria.

6. Importante que se diga, na data da inspeção, a obra encontrava-se parada, com 30% de recursos totais previstos já executados. A terceira etapa é a que estava mais atrasada, em razão da necessidade – não prevista inicialmente – da realização de dois túneis, cujos contratos para execução ainda não haviam sido firmados pelo estado.

7. Dentre os achados de auditoria, constam os seguintes indícios de irregularidade;

a) pagamento por serviços executados com especificação distinta da contratada, com potencial medição a maior de R$ 426.454,95;

b) inexistência de recursos orçamentários para a completa execução da obra;

c) ausência de termo aditivo para formalizar as mudanças de quantitativos promovidas pelo projeto executivo;

d) inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitações;

e) custos de BDI, mobilização, desmobilização, administração local e instalação do canteiro de obras não detalhados;

f) o orçamento do edital não estava acompanhado das composições de todos os custos unitários dos serviços.

8. Para nenhuma das impropreidades houve recomendação de paralisação da obra, em face da baixa materialidade dos potenciais prejuízos comparativamente ao valor total do contrato, nos termos do art. 94, § 2º, inciso IV da Lei 12.309/2010 (LDO 2011).

9. De pronto, quanto aos achados "d" e "f", concordo com o tratamento dado à questão. Levando em conta que as condutas que repercutiram na irregularidade não redundaram em maiores prejuízos, entendo que se possa classificá-las como falhas formais. Faz-se suficiente, desta forma, dar ciência ao DER/RN acerca destes achados, de modo a evitar a reincidência do feito em próximas licitações custeadas total ou parcialmente por recursos federais.

10. Com relação à execução de serviços de maneira diversa da contratada, entretanto, o potencial prejuízo pode ir muito além dos R$ 426 mil apontados pela equipe de auditoria. Em vez dos 20 cm de base e de 15 cm de sub-base projetados, fez-se a obra com inversão das espessuras: executaram-se 15 cm de base e 20 cm de sub-base. O local de bota-fora inicialmente previsto a 10 km de distância média também foi modificado. Os excedentes de escavação estão sendo depositados a apenas 1 km de DMT.

11. Logo, faz-se necessária a alteração unilateral do contrato, nos termos do art. 65, inciso I, alínea "b" da Lei 8.666/93, para diminuição do valor avençado. Ademais, incorre-se no risco de o pavimento ter a sua vida útil relevantemente reduzida, pela diminuição da rigidez e capacidade de absorção de esforços do pavimento executado. Caso isso se confirme, o prejuízo correspondente será exponencialmente superior.

12. As oitivas do DER/RN e da empresa contratada devem, desta forma, envolver tanto a manifestação dos responsáveis quanto a necessidade de alteração do contrato, com consequente devolução de valores indevidamente pagos. Ainda, os responsáveis devem se defender quanto à eventual inadequação da estrutura do pavimento, em face da vida útil inicialmente projetada. Adequado, por fim, que se proceda a audiência do fiscal da obra.

13. No que tange à mobilização, desmobilização, administração local e manutenção do canteiro de obras, por se tratar de uma obra viária – sob responsabilidade do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado –, entendo que os critérios do Sicro se fazem inteiramente aplicáveis ao caso em questão; e isso inclui os paradigmas para despesas indiretas. Naquele sistema, como se sabe, referência pacífica de custos rodoviários nesta Corte, a administração local está historicamente incluída no BDI.

14. Deste modo, deve ser dada ciência ao DER/RN que, no caso de obras rodoviárias ou em vias urbanas custeadas total ou parcialmente com recursos da União, faz-se necessária a estrita observância do Sicro como referencial de preços dos serviços a serem contratados, inclusive no que se refere ao BDI, com o vinculado detalhamento destes encargos indiretos tanto no orçamento de referência da administração, quanto na proposta das licitantes. Eventuais custos acima deste referencial – diretos ou indiretos – devem ser justificados em memorial próprio. A apresentação detalhada dos custos de mobilização, desmobilização e instalação do canteiro de obras também se faz necessária.

15. Sobre a ausência de termo aditivo a formalizar as alterações promovidas do projeto executivo, nos termos do art. 45, caput, da Lei 8.443/92, verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Conveniente, portanto, que se fixe prazo ao DER/RN para que promova o devido termo aditivo para adequação do contrato às condições reais do objeto pactuado.

16. Relativamente à Caixa Econômica Federal, nos exatos moldes dos contratos de repasse assinados, a instituição deve manter o acompanhamento da execução da obra, bem como atestar a aquisição dos bens pelo contratado, constantes do objeto previsto no Plano de Trabalho (cláusula terceira – item 3.1). O Banco deve, ainda, analisar eventuais reformulações do Plano de Trabalho, que só deverão ser realizadas mediante anuência expressa da contratante. A autorização de saque dos recursos creditados também só deve ser realizada após o atesto da CAIXA a constatar a fiel execução física da obra, **de acordo com o plano de trabalho previamente estabelecido** (cláusula sexta – item 6.1).

17. Deste modo, por coerência, não se deve aprovar execução física desvinculada do plano de trabalho acordado; por sua vez, impende exigir que os contratos pactuados representem a realidade fática projetada e pré-analisada pelo Banco. Nesses termos, julgo que se deva dar ciência à Caixa Econômica Federal que, nos termos dos Contratos de Repasse nº 578823 e 614139, a instituição deve verificar, como condição para a liberação de recursos, a aderência do contrato da obra (e seus aditivos) ao projeto executivo e o plano de trabalho do empreendimento.

18. Finalmente, no que concerne à inexistência de recursos orçamentários suficientes para a completa execução da obra – mais especificamente para a etapa 3 da construção –, lembro que a derradeira fase do empreendimento só poderá ser viabilizada após a conclusão do processo de desapropriação, com custos associados de mais R$ 18 milhões a serem providenciados pelo Governo do Estado. Além disso, existe a necessidade de se construírem duas passagens inferiores (túneis), no valor de R$ 11 milhões, que interferem na execução da obra de uma maneira geral, visto que a interligação do trecho implantado somente poderá ser finalizada após o seu término.

19. Deste modo, haja vista se tratar de uma obra inclusa na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014, avalio que se deva dar ciência desta ausência de previsão orçamentária ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, ao Ministério do Esporte, ao Ministério do Turismo e à Casa Civil da Presidência da República, inclusive quanto a eventual inviabilidade do prazo inicialmente estipulado para a obra, além dos custos adicionais de desapropriação e dos túneis não contemplados na matriz.

20. Em epílogo, julgo necessário alertar o Governo do Estado do Rio Grande do Norte e à Caixa Econômica Federal acerca necessidade da contínua alimentação do Portal de Fiscalização da Copa (www.copatransparente.gov.br) **como condição para o repasse de recursos pela CAIXA**, tal qual estabelecido na IN-TCU nº 62/2010. Trata-se da necessária publicidade dos atos contratuais e do andamento da execução do estádio para propiciar aos órgãos competentes e ao cidadão o pleno controle social.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2329/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-012.544/2011-6
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2011)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo; Caixa Econômica Federal – CAIXA; Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio Grande do Norte

5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-3
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2011, nas obras de prolongamento da Av. Prudente de Morais, em Natal/RN, objeto do Plano de Trabalho PT 23.695.1166.0564.2578/2009, ação que se insere no esforço para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte (DER/RN) e à Construtora Queiroz Galvão (CNPJ 33.412.792/0001-60), com fundamento no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, que, no prazo de 15 (quinze) dias, a partir da ciência, pronunciem-se acerca dos seguintes indícios de irregularidade ocorridos no âmbito do Contrato nº 03/2007, que podem ensejar a necessidade de alteração contratual, com eventual devolução de valores indevidamente pagos, nos termos do art. 65 da Lei 8.666/93 e dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64:

9.1.1. pagamento a maior de R$ 89.366,80 decorrente de diferenças entre a espessura paga e executada das camadas de base e sub-base (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.1.2. pagamento a maior de R$ 337.088,14 decorrente de diferenças entre as distâncias pagas e utilizadas para transporte de material destinado à bota-fora (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.1.3. possibilidade de comprometimento do pavimento decorrente de execução das camadas de base e sub-base em desacordo com as especificações de projeto (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.2. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, a audiência da Sr. Manoel Geraldo de Vasconcelos (CPF 056.444.964-49), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifeste-se acerca dos seguintes indícios de irregularidade, que resultaram em um possível superfaturamento de R$ 426.454,95, com dano potencial de R$ 603.439,08 no Contrato nº 03/2007, bem como comprometer a vida útil da obra, em descumprimento aos art. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/93 (achado 3.1 do relatório de auditoria):

9.2.1. atesto de medições que redundaram em pagamentos a maior de R$ 89.366,80 decorrente de diferenças entre a espessura paga e executada das camadas de base e sub-base (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.2.2. atesto de medições que redundaram em pagamentos a maior de R$ 337.088,14 decorrente de diferenças entre as distâncias pagas e utilizadas para transporte de material destinado à bota-fora (achado 3.1 do relatório de auditoria);

9.2.3. atesto de medições relativas aos serviços de base e sub-base com espessuras distintas das especificadas no projeto executivo, com possível redução da vida útil do pavimento;

9.3. fixar prazo de 45 (quarenta e cinco) dias ao Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte (DER/RN), com base no art. 45, caput, da Lei 8.443/92, a contar da ciência, para que providencie termo aditivo ao Contrato nº 07/2010, de modo a contemplar as alterações das condições inicialmente pactuadas promovidas pelo projeto executivo da obra (achado 3.3 do relatório de auditoria);

9.4. dar ciência ao Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte (DER/RN) sobre as seguintes impropriedades constatadas das nas obras de prolongamento da Av. Prudente de Moraes, o que pode ser objeto, no caso de reincidência em obras custeadas total ou parcialmente com recursos da União, de aplicação de sanções pelo TCU:

9.4.1. não utilização de critério de aceitabilidade máximo de preços baseados nos critérios do Sinapi e do Sicro, em afronta ao art. 115 da Lei nº 11.439/2006 e no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, bem como à Súmula TCU nº 259/2010;

9.4.2. ausência de detalhamento dos custos de mobilização, desmobilização e instalação do canteiro de obras, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f" e art. 7º, § 4º da Lei 8.666/93;

9.4.3. em se tratando de obras em vias urbanas ou em rodovias, ausência da estrita observância do Sicro como referencial de preços dos serviços a serem contratados, inclusive no que se refere aos BDI, com o vinculado detalhamento destes encargos indiretos tanto no orçamento de referência da administração, quanto na proposta das licitantes, devendo eventuais custos diretos ou indiretos acima deste paradigma serem justificados em memorial próprio;

9.5. dar ciência à Caixa Econômica Federal que, nos termos dos Contratos de Repasse nº 578823 e 614139, a instituição deve verificar, como condição para a liberação de recursos, a aderência do contrato da obra (e seus aditivos) ao projeto executivo e o plano de trabalho do empreendimento;

9.6. dar ciência ao Ministério do Esporte, ao Ministério do Turismo, à Casa Civil da Presidência da República e ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte do seguinte:

9.6.1. insuficiência de recursos orçamentários para a execução da obra no ano corrente, com a necessária observância arts. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 7º, § 3º da Lei 8.666/93;

9.6.2. necessidade de atualização da matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014 quanto aos prazos e valores necessários à completa execução da obra de prolongamento da Av. Prudente de Morais, em Natal/RN, mormente quanto aos eventuais custos de desapropriação e para a construção das passagens inferiores no terceiro trecho do empreendimento, avaliados em mais de R$ 29 milhões, não contemplados na previsão inicial de investimentos;

9.7. dar ciência ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e à Caixa Econômica Federal acerca necessidade da contínua alimentação do Portal de Fiscalização da Copa (www.copatransparente.gov.br) como condição para o repasse de recursos pela CAIXA, tal qual estabelecido na IN-TCU nº 62/2010;

9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, com relação às obras de prolongamento da Av. Prudente de Morais, em Natal/RN, objeto do Plano de Trabalho PT 23.695.1166.0564.2578/2009, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem nos termos do art. 91, § 1º, IV, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012);

9.9. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.9.1. ao Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte (DER/RN);

9.9.2. ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte;

9.9.3. ao Ministério do Turismo;

9.9.4. ao Ministério do Esporte;

9.9.5. à Casa Civil da Presidência da República;

9.9.6. à Caixa Econômica Federal;

9.9.7. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;

9.9.8. à empresa Queiroz Galvão S.A.; e

9.9.9. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2329-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV - Plenário
TC 013.042/2011-4.
Natureza(s): Tomada de Contas Especial.
Entidade: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo - SAMF/SP.
Responsáveis: Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72), e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31).
Advogado constituído nos autos: não há.
SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDES EM CONCESSÕES PENSIONAIS. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
1. Julgam-se irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa, as contas daquele que cometeu fraude na concessão de benefícios pensionais, inabilitando-se o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.
2. São responsáveis solidários pela reparação dos prejuízos causados aos cofres públicos, o servidor responsável pela concessão do benefício irregular e o beneficiário.

RELATÓRIO

Em exame, tomada de contas especial instaurada pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo - SAMF/SP, em razão de fraudes na concessão de benefícios pensionais.
2. Este processo integra um conjunto de diversas tomadas de contas especiais, instauradas em face da constatação de 124 pensões fraudulentas pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Ministerial nº 4 (de 7/1/2002), para apurar notícias, veiculadas na imprensa em meados de 2001, de fraudes que envolviam servidores da então GRA/SP na concessão de pensões, também investigadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal.
3. Dentre os casos investigados, consta o do servidor Gerson de Oliveira, que favoreceu o Sr Roberto de Campos Bueno, que teria recebido indevidamente valores de pensão no período de 01.02.2000 a 01.05.2001 (sem incidência dos juros e atualização monetária, os desvios chegaram a R$ 167.093,31). Os valores originais referentes aos débitos constam, de acordo com as respectivas datas, no Demonstrativo de Débito gerado pela Divisão de Planejamento e Contabilidade do Ministério da Fazenda na Peça 2, p.68 a 82.
4. Constam dos autos (págs. 65-69, 109, 158-159, peça 2) informações dando conta de que o Sr. Roberto de Campos Bueno atuou em conluio com o Sr. Gérson de Oliveira, beneficiando-se das fraudes como falso beneficiário, ou seja, "*aquela pessoa através da qual abria-se uma conta corrente, geralmente com um nome que se assemelhasse ao nome do instituidor para forjar parentesco*" (pág. 102, peça 4).
5. O Tomador de Contas concluiu pela responsabilidade do servidor Gerson de Oliveira, e do Sr. Roberto de Campos Bueno, tendo restado comprovado, "*através de apuração no Processo Administrativo Disciplinar nº 10880.007902/2001-5, e Inquérito Policial n º 14- 0537/01 -SR/DPF/SP, que o benefício pensional em nome de Roberto de Campos Bueno, foi incluído fraudulentamente no sistema SIAPE através da senha de Gerson de Oliveira"* (peça 1, p.109).

6. O Controle Interno concluiu pela responsabilidade solidária dos responsáveis (Relatório de Auditoria nº 217122/2010 (peça 2, págs. 101/102), emitindo Certificado de Auditoria pela irregularidade das contas (peça 2, pág. 103), tendo o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno se manifestado no mesmo sentido (peça 2, pág. 104). O Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda atestou ter tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno, conforme Pronunciamento Ministerial (peça 2, pág.113).

7. Presentes os autos nesta Corte, após proceder a análise dos autos, a Secex/SP considerou oportuno citar os responsáveis com vistas à devolução dos valores questionados ou à apresentação das justificativas correspondentes. As citações, promovidas na forma dos Ofícios SECEX/SP 1278 e 1277/2011, de 31/5/2011, entregues nos correspondentes endereços (peça 12), consideraram os seguintes aspectos:

Responsáveis solidários:

**Gérson de Oliveira** – CPF nº CPF nº 936.016.118-72

Conduta: inseriu, de forma fraudulenta, no SIAPE, pensão indevida em nome de Roberto de Campos Camargo, contribuindo para o desvio de recursos federais.

**Roberto de Campos Bueno -** CPF nº 036.172.258-31

Conduta: contribuiu para a retirada dos valores através da utilização de sua conta bancária e de nome parecido com o instituidor da pensão.

**Evidências**: Auto de Qualificação e Interrogatório (págs. 63 e 69, peça 2); Inquérito Policial 14.0536/01 (págs. 65-67, 91-95, peça 2); Relatório do Inquérito Policial 14.0537/2001 (págs. 99-113, peça 2); Relatório do Inquérito Policial 14.0537/2001 (págs. 194-208, peça 2); e Relatório do Processo Administrativo Disciplinar 10880007902/2001-51 do Ministério da Fazenda (págs. 228-362, peça 2, e págs. 1-32, peça 4).

**Dispositivos violados e aplicáveis**:

- arts. 116, incisos I, II, III, VI, XII e 117, inciso IX, da Lei nº 8.112/1990; arts. 10, incisos I e XII, e 11, inciso II, da Lei nº 8.429/1992; arts. 927, 932, inciso V, 933, 942 e 943 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002); e art. 16, inciso III, alínea **d** e § 2º, da Lei nº 8.443/1992.

**Quantificação do débito:**

| Data de Ocorrência | Valor Histórico(R$) |
|---|---|
| 1/2/2000 | 9.062,69 |
| 1/3/2000 | 9.062,69 |
| 1/4/2000 | 9.062,69 |
| 1/5/2000 | 9.062,69 |
| 1/6/2000 | 9.062,69 |
| 1/7/2000 | 13.594,03 |
| 1/8/2000 | 10.478,73 |
| 1/9/2000 | 10.478,73 |
| 1/10/2000 | 10.478,73 |
| 1/11/2000 | 10.478,73 |
| 1/12/2000 | 19.541,72 |
| 1/1/2001 | 10.478,73 |
| 1/2/2001 | 9.062,69 |
| 1/3/2001 | 9.062,69 |
| 1/4/2001 | 9.062,69 |
| 1/5/2001 | 9.062,69 |
| 1/1/1999 | 9.062,69 |

Valor Atualizado até 30/6/2011: R$ 754.056,24.

8. Transcorrido o prazo regimental fixado, os responsáveis não compareceram aos autos. Não apresentaram alegações de defesa nem recolheram o débito quantificado, fazendo operar contra si a

revelia, em todos os seus efeitos. Assim, cabe dar prosseguimento ao processo, a teor do disposto no art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

9. Ressalte-se que, ao apreciar processos similares de pensões fraudulentas no âmbito da Superintendência de Administração em São Paulo, antiga GRAMF/SP (Acórdão nº 2255/2006 - Plenário, Acórdão nº 2256/2006 - Plenário), este Tribunal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92, decidiu declarar inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública os responsáveis envolvidos. Naqueles casos, fixou a inabilitação pelo período de cinco anos.

10. Em face acima exposto, propõe a instrução dos autos:

a) nos termos dos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea "d" e § 3º; e 19, **caput**; 23, inciso III, alíneas “a” e “b”; 28, inciso II; e 57, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as presentes contas e em débito os Sr[es] Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72) e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31), condenando-os a pagar, solidariamente, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até o dia do efetivo pagamento, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias desde a ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do montante aos cofres do Tesouro Nacional:

| Data de Ocorrência | Valor Histórico(R$) |
|---|---|
| 1/2/2000 | 9.062,69 |
| 1/3/2000 | 9.062,69 |
| 1/4/2000 | 9.062,69 |
| 1/5/2000 | 9.062,69 |
| 1/6/2000 | 9.062,69 |
| 1/7/2000 | 13.594,03 |
| 1/8/2000 | 10.478,73 |
| 1/9/2000 | 10.478,73 |
| 1/10/2000 | 10.478,73 |
| 1/11/2000 | 10.478,73 |
| 1/12/2000 | 19.541,72 |
| 1/1/2001 | 10.478,73 |
| 1/2/2001 | 9.062,69 |
| 1/3/2001 | 9.062,69 |
| 1/4/2001 | 9.062,69 |
| 1/5/2001 | 9.062,69 |
| 1/1/1999 | 9.062,69 |

b) aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

c) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

d) considerar grave a infração cometida e inabilitar Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72) e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública; e sejam os responsáveis, Sr[es] Sandra do Rosário Camilo de Oliveira, Maria Aparecida dos Santos Martins Prado e Jorge Rui Martins Prado, declarados inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/1992, pelo período de cinco anos; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 6º do Regimento Interno/TCU.

11. Os dirigentes da unidade técnica e o representante do Ministério Público/TCU manifestaram-se de acordo com a proposta de mérito formulada nos autos.

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação mais um dos diversos processos de tomada de contas especial autuados nesta Corte, decorrentes de fraudes na concessão de pensões, ocorridas no âmbito da Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo, sucessora da antiga Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Estado de São Paulo - GRA/SP, muitas vezes com a participação de terceiros estranhos à Administração Pública.

2. As fraudes se caracterizaram pela inclusão, como beneficiários destas pensões, de parentes, amigos ou empregados dos servidores responsáveis pela irregularidade. Na maioria dos casos, não se chegava a formalizar processo de concessão. O sistema era simplesmente alimentado com os dados necessários à concessão do benefício, ficando claro, dessa forma, que, de maneira livre e consciente, desviaram dinheiro público em proveito próprio. Os elementos apurados, constantes dos autos, demonstram de forma clara a ocorrência da fraude.

3. Presentes os autos nesta Corte, solidaria e devidamente citados, os responsáveis não compareceram aos autos e nem recolheram a importância devida, fazendo operar contra si a revelia, em todos os seus efeitos, cabendo dar prosseguimento ao processo, julgando suas contas irregulares, ante o disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

4. Como bem demonstrado no relatório que antecede este voto, referendado pelo MP/TCU, e que, desde logo, adoto como razões de decidir, os exames promovidos guardam conformidade com entendimento referendado por esta Corte de Contas quando da apreciação de outros processos em situações similares.

5. Por fim, no que toca à proposta, feita de maneira uniforme, no sentido da inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, embora alguns dos nomes figurem em mais de um processo, entendo que tal fato não constitui óbice a que o Tribunal possa fazê-lo, também, nos presentes autos.

6. Cabe a esta Corte avaliar, no caso concreto, à luz dos elementos constantes em cada processo, a gradação da pena a ser aplicada em função do grau de envolvimento na fraude e da gravidade dos atos ilícitos praticados, conforme bem assinalou o Subprocurador Paulo Soares Bugarin, quando de manifestação regimental nos autos do TC-023.328/2007-6. Entendo de bom alvitre que se fixada, neste caso, a pena de inabilitação pelo período de 5 anos.

Desta forma, em consonância com as deliberações em processos assemelhados, proferidas nesta Corte, não havendo reparos a fazer quanto aos encaminhamentos sugeridos, acompanho as proposições uniformes presentes nos autos e, com ajustes tidos por adequados, no mérito, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2330/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.042/2011-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto: IV  Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo – SAMF/SP.

3.2. Responsáveis: Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72), e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31).

4. Entidade: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo – SAMF/SP.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada em razão de concessão fraudulenta de benefício de pensão, no âmbito da Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo - SAMF/SP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea "d" e § 3º; e 19, **caput**; 23, inciso III, alíneas “a” e “b”; 28, inciso II; e 57, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno/TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar as presentes contas irregulares e em débito os Sr$^{es}$ Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72) e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31), condenando-os a pagar, solidariamente, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até o dia do efetivo pagamento, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias desde a ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do montante aos cofres do Tesouro Nacional:

| Data de Ocorrência | Valor Histórico(R$) |
|---|---|
| 1/2/2000 | 9.062,69 |
| 1/3/2000 | 9.062,69 |
| 1/4/2000 | 9.062,69 |
| 1/5/2000 | 9.062,69 |
| 1/6/2000 | 9.062,69 |
| 1/7/2000 | 13.594,03 |
| 1/8/2000 | 10.478,73 |
| 1/9/2000 | 10.478,73 |
| 1/10/2000 | 10.478,73 |
| 1/11/2000 | 10.478,73 |
| 1/12/2000 | 19.541,72 |
| 1/1/2001 | 10.478,73 |
| 1/2/2001 | 9.062,69 |
| 1/3/2001 | 9.062,69 |
| 1/4/2001 | 9.062,69 |
| 1/5/2001 | 9.062,69 |
| 1/1/1999 | 9.062,69 |

9.2. aplicar aos responsáveis Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72) e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas às notificações, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/92;

9.4. declarar os responsáveis, Sr[es] Gérson de Oliveira (CPF nº 936.016.118-72) e Roberto de Campos Bueno (CPF nº 036.172.258-31), inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.5. remeter cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a sustentam:

9.5.1 à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, ante o disposto no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92;

9.5.2 à Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda/SP e à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para adoção das providências que lhes competem; e

9.5.3 aos responsáveis.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2330-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 014.771/2006-1
Apensos: TC 034.145/2010-9, TC 033.850/2010-0, TC 033.852/2010-3, TC 017.904/2007-1, TC 033.851/2010-7
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2006.
Órgão: Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas - SEINFRA
Responsáveis: José Jailson Rocha (CPF 061.364.944-34), Denisonde Luna Tenório (CPF 208.343.144-87), Wellington de AraújoMelo (CPF 123.729.604-82), Carlos Alberto de Moraes Freitas(CPF 113.920.964-72), Fernando de Souza (CPF 042.147.738-53) e Márcio Fidelson Menezes Gomes (CPF 240.730.594-91).Advogados constituídos nos autos: Antônio Perilo Teixeira Neto (OAB/DF 21.359), Luiz Roberto Porto Farias (OAB/AL 2.454), Luiz Roberto Barros Farias (OAB/AL 8.740), João Daniel Marques Fernandes (OAB/AL 6.647), Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801), Christian Barbalho do Nascimento (OAB/RJ 123.922), Luiz Fernando Braz Siqueira (OAB/DF 21.104), Jorge Luiz Zanforlin Filho (OAB/DF 29.923), João Henrique Andrade Araújo Horst (OAB/PE 14.326), Hermano de Villemor Amaral Filho (OAB/RJ 3.099), Hermano de Villemor Amaral Neto (OAB/RJ 41.087), Gilberto Augusto Trigueiro Vieira Ribeiro (OAB/RJ 7.683), João Guilherme de Moraes Sauer (OAB/RJ 23.644), José

Roberto Penna Chaves Faveret Cavalcanti (OAB/RJ 60.705), Luiz Cláudio Kastrup de Oliveira Castro (OAB/RJ 65.151), Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801), André Sigelmann (OAB/RJ 85.259) Aurea D´Ávila Mello Rapôso (OAB/RJ 88.182).

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2006. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CANAL ADUTOR DO SERTÃO ALAGOANO. PROSSEGUIMENTO DA APRECIAÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS DETERMINADAS PELOS ITENS 9.2 E 9.5 DO ACÓRDÃO Nº 2286/2007-PLENÁRIO. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS RELACIONADAS ÀS REPACTUAÇÕES DO CONTRATO COM ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES ACIMA DO LIMITE LEGAL. ATO ANTIECONÔMICO. MULTA. AUTORIZAÇÃO PARA COBRANÇA JUDICIAL. JUNTADA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer do Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, que sumariza as fases anteriores do processo e reproduz a proposta da unidade técnica:

"*Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizada durante o período e 31/07 a 15/09/2006 nas obras do Canal Adutor do Sertão Alagoano.*

*O Plenário da Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 2286/2007, ordenou a efetivação de audiências de diversos responsáveis e das empresas contratadas para revisão do projeto, execução e supervisão das mencionadas obras.*

*Nessa ocasião, também se determinou a apresentação de justificativas para diversos atos de gestão ilegais ou antieconômicos, tais como os referentes às alterações na concepção construtiva da obra, aos acréscimos contratuais acima dos limites legais e às modificações essenciais no projeto original utilizado na licitação.*

*Após análises dos elementos de defesa apresentados em função das referidas audiências, o Tribunal, mediante o Acórdão 3128/2010 – Plenário, dentre outras deliberações, decidiu:*

*'9.3. diferir a apreciação das razões de justificativa apresentadas por força dos itens 9.2 e 9.5 do Acórdão nº 2286/2007-TCU-Plenário para fase posterior deste processo, após a autuação do apartado de que cuida o item seguinte deste Acórdão;*

*9.4. autuar processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/92 e do art. 252 do Regimento Interno/TCU e na forma do art. 43 da Resolução-TCU nº 191/2006, e determinar, no âmbito do processo a ser autuado, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 202, inciso II e § 1º, do Regimento Interno, a citação solidária das pessoas a seguir indicadas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional os valores correspondentes, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data da efetiva quitação dos débitos:...'*

*O Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo, no Despacho de fls. 1106/1107, solicita a manifestação deste Parquet especializado a respeito das propostas de encaminhamento aduzidas na instrução de fls. 590/697 do volume 3, referentes às razões de justificativa apresentadas por diversos responsáveis por força dos itens **9.2 e 9.5** do Acórdão 2286/2007-Plenário. Sendo assim, oportuno relembrar o que ficou deliberado no mencionado decisum:*

*'9.2. promover, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, a audiência do Sr. Denison de Luna Tenório, à época Diretor de Obras, Contratos e Convênios/SEINFRA e coordenador do projeto no âmbito do Governo do Estado de Alagoas; do Sr. Wellington de Araújo Melo, à época Secretário de Estado de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas, celebrante do 6º Termo Aditivo; da empresa HIDROCONSULT - Consultoria, Estudos e Projetos S/A, supervisora da obra; e da Construtora Norberto Odebrecht S/A, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa para as seguintes ocorrências:*

*9.2.1. substituição da estrutura da estação elevatória de concreto e alvenaria (conforme projeto original) para superestrutura metálica, tendo por resultado dispêndio antieconômico a maior na ordem de R$ 2.380.082,62, a preços de agosto de 2005;*

*9.2.2. indícios de sobrepreço de 49,11% no item estrutura metálica, destinado a construção da estação elevatória, conforme itens 324 e 325 do relatório de auditoria, fl. 74 do processo;*

*(...)*

*9.5. promover, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, a audiência do Sr. Denison de Luna Tenório, à época Diretor de Obras, Contratos e Convênios/SEINFRA e coordenador do projeto no âmbito do Governo do Estado de Alagoas e dos Srs. José Jailson Rocha, Carlos Alberto de Moraes Freitas, Wellington de Araújo Melo, Fernando de Souza e Márcio Fidelson Menezes Gomes, ex-Secretários de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa por efetuarem repactuações com acréscimos e supressões acima do limite legal, conforme comparativo constante da Tabela de fl. 40 do processo, e darem execução ao contrato celebrado com a Construtora Norberto Odebrecht S/A, , infringindo-se, assim, o art. 65, § 2º, da Lei nº 8.666/93 e acarretando alterações que desfiguraram totalmente o projeto original, violando o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, visto que não foram observados os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, já que o objeto a ser executado é diverso daquele inicialmente licitado; e da isonomia, tendo em vista que foi dado o direito à vencedora da licitação de executar um novo projeto completamente distinto do licitado, oportunidade essa que não foi oferecida aos demais licitantes;'*

*A instrução de fls. 590/697 do volume 3, elaborada em 14/07/2008, traz a análise das razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Denison de Luna Tenório e Wellington de Araújo Melo e pelas pessoas jurídicas Hidroconsult - Consultoria, Estudos e Projetos S/A e Construtora Norberto Odebrecht S/A, considerando-as insuficientes para descaracterizar as falhas descritas no item 9.2 e nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2286/2007 – Plenário. Especificamente no caso da Construtora Norberto Odebrecht S/A, a instrução entende que não lhe cabe responsabilidade pelo ato descrito no subitem 9.2.1.*

*Em síntese, assim como a instrução, penso que os Srs. Denison de Luna Tenório e Wellington de Araújo Melo não demonstraram a legitimidade do preço pago pela estrutura metálica e, também, não conseguiram justificar satisfatoriamente a substituição da estrutura da estação elevatória de concreto e alvenaria pela superestrutura metálica, o que modificou, substancialmente, o projeto original.*

*Os responsáveis afirmam que os custos dessas estruturas se equivalem, mas não fazem prova dessa assertiva. Possivelmente, parte da diferença entre os custos das referidas estruturas (metálica e alvenaria), decorre do sobrepreço registrado no subitem 9.2.2 do Acórdão 2286/2007 – Plenário, entretanto, isso se mostra insuficiente para descaracterizar por completo a impropriedade ou afastar as responsabilidades dos gestores envolvidos. Ainda que em parte por conta do sobrepreço em questão, a estrutura metálica revelou-se uma solução antieconômica quando comparada com a de alvenaria.*

*As empresas ouvidas em audiência em razão das impropriedades consignadas no item 9.2 do referido julgado (Hidroconsult - Consultoria, Estudos e Projetos S/A e Construtora Norberto Odebrecht S/A) também não conseguiram demonstrar a razoabilidade do preço contratado para a montagem da estrutura metálica. No que se refere à decisão de substituir a estrutura de alvenaria pela metálica, entendo que não cabe a responsabilização das empresas envolvidas, sobretudo porque a proposta de substituição foi inicialmente apresentada pela Cohidro – Consultoria, Projetos e Estudos S/C Ltda., empresa que não foi ouvida em audiência.*

*Quanto às falhas registradas no item 9.5 da Decisão plenária 2286/2007, a instrução, acertadamente, considerou insuficientes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Jailson Rocha. O acréscimo de novos serviços alcançou o percentual de 211,86%, que ultrapassa em muito o limite fixado no art. 65, §1º, da Lei de Licitações.*

*Por não terem assinado o 2º Termo Aditivo, a instrução considerou aceitáveis as justificativas aduzidas pelos Srs. Carlos Alberto de Moraes Freitas, Wellington de Araújo Melo, Márcio Fidelson Menezes Gomes e Fernando de Souza. Com efeito, foi a celebração desse aditivo que consumou a extrapolação do limite fixado no art. 65, §1º, da Lei 8.666/93.*

*Especificamente quanto às falhas relativas ao item 9.5 do referido julgado, o Sr. Denison de Luna Tenório não apresentou explicações. A instrução sugere que se aproveite 'o contexto de suas demais razões de justificativas para análise' (fl. 661 do volume 3).*

*Em decorrência das referidas irregularidades, a instrução de fls. 590/697 do volume 3 propõe:*

*a) pelo sobrepreço no item do orçamento concernente à estrutura metálica, a citação do Sr. Fernando de Souza, solidariamente com o Sr. Denison de Luna Tenório e com as pessoas jurídicas Cohidro – Consultoria, Projetos e Estudos S/C Ltda., Hidroconsult - Consultoria, Estudos e Projetos S/A e Construtora Norberto Odebrecht S/A, após a conversão dos autos em tomada de contas especial (item a.11, fl. 686 do volume 3);*

*b) em função da substituição da estrutura da estação elevatória de concreto e alvenaria pela superestrutura metálica, por considerá-la ato antieconômico, a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Denison de Luna Tenório e José Jailson Rocha, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92;*

*c) pela extrapolação do limite fixado no art. 65, §1º, da Lei 8.666/93, a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Jailson Rocha, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da LO/TCU.*

*Aquiesço, na essência, às conclusões explicitadas na instrução de fls. 590/697, elaborada em 14/07/2008, no âmbito da Secex/AL, motivo pelo qual manifesto minha anuência à sua proposta de encaminhamento,* ***exceto quanto ao seguinte****:*

*a) no que diz respeito à impropriedade decorrente da substituição da estrutura da estação elevatória (subitem 9.2.1 do Acórdão 2286/2007 – Plenário), a instrução, por equívoco, propõe a aplicação de multa aos Srs. Denison de Luna Tenório e José Jailson Rocha quando, na verdade, o contraditório foi estabelecido em relação aos Srs. Denison de Luna Tenório e Wellington de Araújo Melo. Portanto, a multa proposta no subitem 'c.2' do item 217 da instrução (fl. 697) deve ser aplicada aos administradores efetivamente ouvidos em audiência a respeito dessa irregularidade;*

*b) no que diz respeito à extrapolação do limite fixado no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, o Sr. Denison de Luna Tenório não apresentou razões de justificativas e, por conseguinte, não afastou sua responsabilidade. Embora a instrução tenha consignado, na Seção denominada 'Resumo das Ocorrências', que o Sr. Denison de Luna Tenório deveria ser responsabilizado pela falha descrita no subitem 9.5 do Acórdão 2286/2007 – Plenário, possivelmente por equívoco, deixou de propor a aplicação de multa ao mencionado gestor (fls. 678 e 696). Assim sendo, na proposição contida no subitem 'b.1' do item 217 da instrução, a multa deve ser aplicada não apenas ao Sr. José Jailson Rocha, mas também ao Sr. Denison de Luna Tenório.*

*No Voto condutor do Acórdão 3128/2010 - Plenário, o Exmo. Ministro Valmir Campelo, aquiescendo ao posicionamento revelado pela 1ª Secob (fls. 964/966), reconhece que o sobrepreço atingiu diversos serviços contratados, inclusive o concernente à montagem e instalação de* ***estruturas metálicas*** *no prédio da estação elevatória, como se infere do seguinte excerto:*

*'34. Fixa-se, assim,* ***a ocorrência de sobrepreços nos seguintes serviços da obra abrangida pelo Contrato nº 03/1992****: escavação, carga e descarga de material de 3ª categoria a céu aberto; escavação, carga e descarga de material de 3ª categoria sob fogo cuidadoso e sob linha de transmissão;...* ***estrutura metálica da estação elevatória****; ensecadeira (superfaturamento decorrente de quantitativos superavaliados).'*

*O Plenário, mediante o Acórdão 3128/2010, além de determinar a instauração, em apartado, de Tomada de Contas Especial, também determinou a efetivação de diversas citações. Embora os subitens dessa decisão relativos às citações não façam referência expressa a qualquer dos serviços superfaturados, há que se supor que algum deles contempla o sobrepreço relativo ao item 'Estruturas Metálicas'. Procedendo esta premissa, a questão do sobrepreço no serviço de montagem e instalação de estruturas metálicas no prédio da estação elevatória, justamente por resultar em dano ao erário, estaria sendo examinada nos autos do TC 032.563/2010-8, que trata da Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 3128/2010 – Plenário.*

*Quanto à proposta de inabilitação dos gestores para o exercício de cargo em comissão ou função comissionada no âmbito da Administração Pública (fl. 697 do volume 3), parece-me que o fórum de discussão adequado é exatamente a TCE instaurada por força do Acórdão 3128/2010 – Plenário, visto que lá se examinam as irregularidades mais graves e de maior grau de reprovabilidade. Além do que, a proposta de inabilitação formulada pela instrução dirige-se, também, a gestores que não estão sendo responsabilizados pelas falhas indicadas nos itens 9.2 e 9.5 do Acórdão 2286/2007, mas que podem estar sendo responsabilizados no âmbito da citada Tomada de Contas Especial. Da mesma forma, deve ser avaliada nas referidas contas especiais a conveniência e oportunidade da efetivação do alerta sugerido no subitem 'g' do item 217 da instrução (fl. 697 do volume 3), bem como de que seja enviada cópia dos autos à Procuradoria da República no Estado de Alagoas.*

2. Em conclusão, o representante do *Parquet* formula as seguintes sugestões, em essência:

"*Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que:*

*a) seja aplicada aos responsáveis abaixo identificados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:*

| *OCORRÊNCIA* | *RESPONSÁVEIS* |
|---|---|
| *Extrapolação do limite legal para acréscimo em contratos de obras, infringindo o art. 65, §§1º e 2º, da Lei nº 8.666/93.* | *Srs. José Jailson Rocha e Denison de Luna Tenório* |
| *Ato de gestão antieconômico de substituição da 'Estrutura de Concreto e Alvenaria' por uma 'Superestrutura Metálica', o que veio em detrimento da opção contratada originalmente.* | *Srs. Denison de Luna Tenório e Wellington de Araújo Melo* |

*b) com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;*"

3. Opina, ainda, o douto Procurador, por que seja juntada cópia da deliberação que vier a ser adotada ao TC-032.563/2010-8, processo que trata da tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão nº 3128/2010-Plenário.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de levantamento de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2006, nas obras do Canal do Sertão Alagoano, executadas por meio do Contrato nº 03/1992, celebrado entre a Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas e a Construtora Norberto Odebrecht S.A.

2. Recursos federais foram aportados ao empreendimento à conta do Convênio nº 965/2001, celebrado entre o estado e o Ministério da Integração Nacional.

3. Na atual fase dos autos, é dado prosseguimento à apreciação das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis em resposta às audiências determinadas nos itens 9.2 e 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-TCU-Plenário.

4. Por meio do Acórdão nº 3.128/2010, ao ter presente as razões expostas pelo relator, este Plenário entendeu por bem diferir, para o atual momento, a apreciação das referidas justificativas, nos termos do item 9.3 do mencionado *decisum*:

"*9.3. diferir a apreciação das razões de justificativa apresentadas por força dos itens 9.2 e 9.5 do Acórdão nº 2286/2007-TCU-Plenário para fase posterior deste processo, após a autuação do apartado de que cuida o item seguinte deste Acórdão;*"

5. Por sua vez, os itens 9.2 e 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-Plenário determinaram as audiências em questão, nos termos a seguir transcritos:

"*9.2. promover, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, a audiência do Sr. Denison de Luna Tenório, à época Diretor de Obras, Contratos e Convênios/SEINFRA e coordenador do projeto no âmbito do Governo do Estado de Alagoas; do Sr. Wellington de Araújo Melo, à época Secretário de Estado de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas, celebrante do 6º Termo Aditivo; da empresa HIDROCONSULT - Consultoria, Estudos e Projetos S/A, supervisora da obra; e da Construtora Norberto Odebrecht S/A, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa para as seguintes ocorrências:*

*9.2.1. substituição da estrutura da estação elevatória de concreto e alvenaria (conforme projeto original) para superestrutura metálica, tendo por resultado dispêndio antieconômico a maior na ordem de R$ 2.380.082,62, a preços de agosto de 2005;*

*9.2.2. indícios de sobrepreço de 49,11% no item estrutura metálica, destinado a construção da estação elevatória, conforme itens 324 e 325 do relatório de auditoria, fl. 74 do processo;*

*.....*

*9.5. promover, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, a audiência do Sr. Denison de Luna Tenório, à época Diretor de Obras, Contratos e Convênios/SEINFRA e coordenador do projeto no âmbito do Governo do Estado de Alagoas e dos Srs. José Jailson Rocha, Carlos Alberto de Moraes Freitas, Wellington de Araújo Melo, Fernando de Souza e Márcio Fidelson Menezes Gomes, ex-Secretários de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa por efetuarem repactuações com acréscimos e supressões acima do limite legal, conforme comparativo constante da Tabela de fl. 40 do processo, e darem execução ao contrato celebrado com a Construtora Norberto Odebrecht S/A, , infringindo-se, assim, o art. 65, § 2º, da Lei nº 8.666/93 e acarretando alterações que desfiguraram totalmente o projeto original, violando o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, visto que não foram observados os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, já que o objeto a ser executado é diverso daquele inicialmente licitado; e da isonomia, tendo em vista que foi dado o direito à vencedora da licitação de executar um novo projeto completamente distinto do licitado, oportunidade essa que não foi oferecida aos demais licitantes;*"

6. As razões que levaram o Tribunal a diferir a apreciação das justificativas para as ocorrências acima constam do voto condutor do Acórdão nº 3.128/2010, conforme excerto adiante colacionado:

"*12. Em primeiro lugar, registro que a materialidade do débito quantificado reclama imediata deliberação do colegiado quanto à conversão dos autos em tomada de contas especial, para fins de citação dos responsáveis.*

*13. Todavia, também emergem dos autos propostas tendentes à aplicação de multa por atos antieconômicos e por grave infração a norma legal, culminando com a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.*

*14. Nada impede que os dois tipos de propostas sejam apreciados simultaneamente. Entretanto, como a proposta de inabilitação se reveste de especial gravidade, a ponto de ensejar quorum qualificado para apreciação, entendo de todo conveniente, nesses casos, sempre colher o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU, antes de firmar meu juízo decisório.*

*15. Nesses termos, entendo que uma conveniente condução das subsequentes fases processuais pode passar pela constituição de processo apartado de tomada de contas especial, se assim anuir o Plenário, para fins de citação dos responsáveis pelos débitos apurados, mediante deliberação a ser adotada nesta assentada, consoante procedimentos previstos na Resolução-TCU nº 191/2006, verbis:*

*[...]*

*16. Dessa forma, a apreciação das irregularidades para as quais se propõe a aplicação de multa e a inabilitação dos responsáveis pode ser diferida para momento posterior, a ser retomado neste mesmo processo, com a subsequente oitiva do Ministério Público e julgamento pelo Plenário, após adotadas as providências necessárias à autuação da competente tomada de contas especial, mediante apartado.*"

7. Conforme visto no relatório que antecede este voto, o MP/TCU aduz que, com relação às propostas de inabilitação dos gestores para o exercício de cargo em comissão ou função comissionada, o fórum de discussão adequado é o processo de tomada de contas especial instaurado por força do Acórdão nº 3.128/2010 (TC-032.563/2010-8), ora em fase de instrução na unidade técnica.

8. Manifesto minha concordância com o parecer do Ministério Público quanto a esse ponto, uma vez que, de fato, naqueles autos de tomada de contas especial estão sendo examinadas irregularidades mais gravas e de maior grau de reprovabilidade, envolvendo débito calculado, para fins de citação, no montante de mais de R$ 15 milhões de reais, a preços históricos (entre os anos de 2002 e 2005). Ademais, outros responsáveis estão sendo citados em razão desse superfaturamento, sobre os quais também poderão recair a inabilitação sugerida originalmente na proposta da Secex-AL (fls. 682/697).

9. Dessa forma, prossigo na apreciação do feito, com relação às propostas de aplicação de multa aos ex-gestores do Estado de Alagoas, conforme quadro resumo que apresento adiante:

| RESPONSÁVEL | QUALIFICAÇÃO | IRREGULARIDADE |
|---|---|---|
| Wellington de Araújo Melo | Secretário de Infraestrutura, gestão de 17/6/2004 a 30/6/2005. | - Substituição da estrutura da estação elevatória;<br><br>- Alterações contratuais acima do limite legal e que desfiguraram o projeto original. |
| Denison de Luna Tenório | Diretor de Obras, Contratos e Convênios da Secretaria de Infraestrutura do Estado de alagoas. | |
| José Jailson Rocha | Secretário de Infraestrutura, gestão de 2/7/1999 a 21/10/2003. | |

10. Verifico, de plano, que a irregularidade relacionada à substituição da estrutura da estação elevatória também consubstanciou fato que se insere entre as ocorrências que culminaram na existência do débito motivador da instauração de tomada de contas especial já em curso – TC-032.563/2010-8 – conforme também assinalado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé e consignado no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão nº 3.128/2010-Plenário:

*34. Fixa-se, assim, a ocorrência de sobrepreços nos seguintes serviços da obra abrangida pelo Contrato nº 03/1992: escavação, carga e descarga de material de 3ª categoria a céu aberto; escavação, carga e descarga de material de 3ª categoria sob fogo cuidadoso e sob linha de transmissão; reaterro não controlado com material da própria vala; reaterro de vala compactado com material de empréstimo; forma e escoramento de madeira; transporte de materiais de 1ª, 2ª e 3ª categorias, 1ª cat. dmt a 4 km e argiloso; armação CA-50/Armadura CA-50; concreto classe 1, classe 2, concreto 15 mpa, concreto 30 mpa; concreto classe 5 (regularização) e concreto classe 4 (ciclópico);* ***estrutura metálica da estação elevatória****; ensecadeira (superfaturamento decorrente de quantitativos superavaliados).* (Grifei).

11. Nessas condições, considero que o ato antieconômico de alteração do projeto – irregularidade que impulsiona a proposta de aplicação de multa – resta absorvido pela irregularidade de cunho mais grave, que é a perpetração de dano ao erário pela prática de preços superiores aos de mercado na execução dessa parte do empreendimento.

12. A meu ver, portanto, aplicar a sanção sugerida e ora sob apreciação para fato (alteração da estrutura) correlato, em essência, a irregularidade mais grave (superfaturamento), pode culminar em dupla apenação, mediante a condenação em débito e aplicação de multa proporcional (art. 57 da Lei nº 8.443/92) além da multa ora cogitada, que tem base no art. 58 da mesma lei, configurando *bis in idem*.

13. Com as devidas vênias, portanto, dos pareceres da Secex-AL e do MP/TCU, deixo de acolher a proposta de aplicação de multa aos Srs. Denison de Luna Tenório e Wellington de Araújo Melo em razão da alteração da estrutura da estação elevatória de concreto e alvenaria para superestrutura metálica.

14. Diversa é a situação dos responsáveis no que tange às alterações contratuais acima do limite legal, perpetradas no bojo do Contrato nº 03/1992, celebrado entre a Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas e a Construtora Norberto Odebrecht S.A.

15. As citadas alterações constituem irregularidade de natureza distinta daquelas que ensejaram a instauração da tomada de contas especial para recomposição de dano ao erário e, portanto, podem ser apreciadas isoladamente sem que isso implique risco de *bis in idem.*

16. Ouvidos em audiência acerca das alterações contratuais acima dos limites legais (cf. item 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-Plenário), os Srs. Carlos Alberto de Moraes Freitas, Wellington de Araújo Melo, Fernando de Souza e Márcio Fidelson Menezes Gomes lograram demonstrar que não tiveram responsabilidade pela participação em nenhum ato que estivesse ligado à cadeia de eventos que redundou nas alterações contratuais questionadas (cf. instrução da Secex-AL às fls. 590/697). Merecem, portanto, verem acolhidas as suas justificativas quanto a essa ocorrência.

17. Quanto ao Sr. Denison de Luna Tenório, não apresentou argumentos de defesa específicos para o tema. A sua defesa foi analisada no contexto geral das justificativas apresentadas para outros questionamentos, tendo sido considerada insuficiente para afastar a imputação em causa.

18. Por sua vez, as justificativas apresentadas pelo Sr. José Jailson Rocha foram refutadas pela Secex-AL às fls. 665/666, restando demonstrado que as alterações do contrato mediante a modificação da concepção inicial do sistema de Ponte-Canal para Sifão-Invertido desnaturou completamente a avença original e, em razão dessa alteração, incluída pelo 2º Termo Aditivo, introduziu novos serviços que redundaram no aumento percentual de 211,86% do valor de base, conforme análise adiante reproduzida, com a qual me alinho:

"*186. Por outro lado, o posicionamento desta Corte de Contas, delineado pelo insigne Voto do Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, no Processo nº 013.971/2001-7, de forma a encaminhar a Decisão nº 1.575/2002-Plenário, mencionado pela Equipe da SECEX/AL, firmou o entendimento de que as alterações contratuais supressivas, acordadas entre as partes, têm o condão de gerar um nova base de cálculo para fins de incidência do percentual máximo de 25%., pois se estaria infringindo o art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, combinado com o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal.*

*187. Por este Decisão, salvo melhor juízo, com as alterações supressivas promovidas pelo 'Novo Projeto Básico', com a retirada da Ponte-Canal, em comum acordo entre as partes, por meio do 2º Termo Aditivo, gerou-se uma nova base de cálculo para a incidência do percentual máximo aplicável. Em tese, não há limites para a redução contratual consensual, mas, a partir do momento da redução da avença, por força de supressões de serviços licitados e contratados, ascendeu ao mundo jurídico um novo contrato (aditivado por supressão), que será a nova base para fins de incidência do percentual máximo de 25%. Por esta metodologia, introduzida pela Decisão nº 1.575/2002-Plenário, com a retirada do item de orçamento 'Ponte-Canal' do orçamento licitado e contratado, no valor de R$ 25.690.573,68 a preços de agosto/2002, por meio do 2º Termo Aditivo (fls. 17 do Anexo 06), o valor total do contrato passou de R$ 41.778.628,39 a preços de agosto/2002 (fls. 17 do Anexo 06) para R$ 16.088.054,71 na mesma data de referência (diferença entre o total do contrato e o que foi suprimido). Portanto, esta seria a nova base de incidência (R$ 16.088.054,71) do limite legal máximo de 25%.*

*188. Diante disso, só poderia ser acrescido, em termos de serviços, o valor de R$ 4.022.013,68 (25% de R$ 16.088.054,71), os quais, acrescidos ao valor do contrato com a supressão (R$ 16.088.054,71), chegaríamos ao montante de R$ 20.110.068,39. Passando este a ser o valor máximo permitido pela Lei nº 8.666/93.*

*189. Desse modo, o percentual de extrapolação do limite legal aumenta consideravelmente, em relação ao que foi inicialmente apontado pela Equipe de Auditoria da SECEX/AL, pois o contrato foi aditivado (2º Termo Aditivo), por supressão da 'Ponte-Canal', de comum acordo entre as partes, na mesma data de referência (agosto de 2002),* ***chegando ao patamar de R$ 50.172.205,03, mediante acréscimos de novos serviços, totalizando o percentual de 211,86% em relação à base de incidência (R$ 16.088.054,71).***" (Grifei).

19. Há que se ter em conta, ainda, que a alteração do sistema "ponte-canal, tubulação aérea" pelo sistema "sifão invertido, tubulação enterrada", revelou-se em opção que não se mostrou vantajosa para a administração pública, seja em termos financeiros, seja em termos técnicos, consubstanciando ato antieconômico, com expressivo reflexo danoso aos cofres públicos, conforme análise constante às fls. 590/616 da instrução da Secex-AL.

20. Cabível, portanto, a aplicação de multa aos responsáveis, Srs. Denison de Luna Tenório e José Jailson Rocha, com base no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/1992.

21. Estando o processo em pauta, o responsável Denison de Luna Tenório deu entrada em peça denominada “alegações finais” (digitalizada como peça eletrônica juntada aos autos), em que novamente apresenta defesa em face das imputações a ele lançadas. Todavia, para o fato em relação ao qual se construiu o juízo pela aplicação de sanção pecuniária, nos termos declinados neste voto (acréscimos e supressões acima dos limites legais, com o agravante de resultar em ato antieconômico), os novos argumentos apresentados se assemelham aos já esgrimidos pelo Sr. José Jailson Rocha. Foram eles, conforme consta do relatório, devidamente analisados pela unidade técnica e recepcionados por este relator como razões de decidir. Ou seja, em nada infirmam o exposto nos parágrafos 18 e 19, acima.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2331/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.771/2006-1.
1.1. Apensos: 034.145/2010-9; 033.850/2010-0; 033.852/2010-3; 017.904/2007-1; 033.851/2010-7
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Órgão: Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas - SEINFRA
4. Responsáveis: José Jailson Rocha (CPF 061.364.944-34), Denison de Luna Tenório (CPF 208.343.144-87), Wellington de Araújo Melo (CPF 123.729.604-82), Carlos Alberto de Moraes Freitas (CPF 113.920.964-72), Fernando de Souza (CPF 042.147.738-53) e Márcio Fidelson Menezes Gomes (CPF 240.730.594-91).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
7. Unidades Técnicas: Secex-AL e Secob-1
8. Advogados: Antônio Perilo Teixeira Neto (OAB/DF 21.359), Luiz Roberto Porto Farias (OAB/AL 2.454), Luiz Roberto Barros Farias (OAB/AL 8.740), João Daniel Marques Fernandes (OAB/AL 6.647), Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801), Christian Barbalho do Nascimento (OAB/RJ 123.922), Luiz Fernando Braz Siqueira (OAB/DF 21.104), Jorge Luiz Zanforlin Filho (OAB/DF 29.923), João Henrique Andrade Araújo Horst (OAB/PE 14.326), Hermano de Villemor Amaral Filho (OAB/RJ 3.099), Hermano de Villemor Amaral Neto (OAB/RJ 41.087), Gilberto Augusto Trigueiro Vieira Ribeiro (OAB/RJ 7.683), João Guilherme de Moraes Sauer (OAB/RJ 23.644), José Roberto Penna Chaves Faveret Cavalcanti (OAB/RJ 60.705), Luiz Cláudio Kastrup de Oliveira Castro (OAB/RJ 65.151), Márcio Gomes Leal (OAB/RJ 84.801), André Sigelmann (OAB/RJ 85.259) Aurea D´Ávila Mello Rapôso (OAB/RJ 88.182)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria, no âmbito do Fiscobras 2006, nas obras do Canal do Sertão Alagoano, em prosseguimento à apreciação das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis em resposta às audiências determinadas nos itens 9.2 e 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Wellington de Araújo Melo, Carlos Alberto de Moraes Freitas, Fernando de Souza e Márcio Fidelson Menezes Gomes quanto à irregularidade que motivou a audiência determinada no item 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-Plenário;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Denison de Luna Tenório e José Jailson Rocha quanto à irregularidade que motivou a audiência determinada no item 9.5 do Acórdão nº 2.286/2007-Plenário, e com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, incisos II e III, do Regimento Interno, aplicar-lhes multa individual no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia fixada aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n° 8.443/92, caso não atendidas as notificações;

9.4. juntar cópia deste Acórdão, Relatório e Voto, ao TC-032.563/2010-8; e

9.5. dar ciência desta deliberação à Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado de Alagoas.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2331-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 018.178/2005-0
Apenso: TC 013.465/2007-1
Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)
Entidade: Prefeitura Municipal de Aracati - CE - CNPJ 07.684.756/0001-46
Embargante: Espólio de José Hamilton Saraiva Barbosa, ex-prefeito - CPF 045.155.873-15, na figura de sua inventariante Regina Lúcia Cardoso Barbosa - CPF 286.021.533-68
Advogados constituídos nos autos: Daniel Teófilo de Souza - OAB/CE 16252 e Vicente Aquino - OAB/CE 9665

SUMÁRIO: EMBARGOS. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO. CONHECER. PROVER. EFEITOS INFRINGENTES. EXCLUSÃO DO DÉBITO. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. CONTAS IRREGULARES. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA ANTE O FALECIMENTO DO RESPONSÁVEL EM DATA ANTERIOR À INSTAURAÇÃO E AO JULGAMENTO DESTAS CONTAS.

1. Cabem embargos de declaração para corrigir omissão, obscuridade ou contradição, na decisão embargada.

2. Descabe aplicar multa a responsável falecido, cujo óbito ocorreu antes do julgamento das contas.

RELATÓRIO

Em exame embargos de declaração opostos por Regina Lúcia Cardoso Barbosa, inventariante de José Hamilton Saraiva Barbosa, ex-prefeito municipal de Aracati, no Estado do Ceará, ao Acórdão nº 2914/2010, retificado por inexatidão material pelo de nº 2/2011, ambos do Plenário.

2. Referem-se os autos a prestação de contas dos recursos do Convênio nº 55/2001 - SQA, firmado entre a municipalidade e o Ministério do Meio Ambiente, com vistas a "apoiar a implantação de Aterro Sanitário no município" (fl. 11 - volume Principal).

3. Naquela assentada esta Corte conheceu de recurso de reconsideração interposto pelos responsáveis solidários, dando provimento ao da empresa Sanebrás - Projetos, Construções e Consultorias Ltda., mantendo, contudo, débito ao ex-prefeito. O principal fundamento da condenação foi o descumprimento significativo do Plano de Trabalho do convênio, considerando-se que, em vez do Aterro Sanitário, foi construído um Lixão (fl. 918, vol. 4).

4. Insurge-se a recorrente alegando a existência de omissão.

5. Em sua peça de fls. 1/2 (anexo 3), registra que o acórdão condenatório fundamentou-se na afirmação de que o Plano de Trabalho foi significativamente descumprido, "embora tanto o inicial quanto o 'alterado' tratem da remediação do lixão e da implantação do aterro sanitário".

6. Aduz:

*"Ocorre que esta egrégia Corte não se manifestou, expressamente, sobre o fato de que o novo plano de trabalho foi melhor e mais adequado que o inicial que, a despeito de inviável, fora aprovado pelos órgãos públicos competentes.*

*(...) Referida modificação foi implementada, realizando construção (...) sem qualquer aumento de gastos para a municipalidade ou para União".*

7. Ao final requer efeitos modificativos para reformar a decisão embargada.

8. Tendo em vista as razões de recorrer formuladas, em especial ante a solicitação de efeitos infringentes a estes declaratórios, entendi oportuno colher o pronunciamento da Secretaria de Recursos - Serur, bem como do Ministério Público, de forma a preservar os princípios da ampla defesa, de estatura constitucional.

9. Instruindo os autos, manifestou-se a Serur, no essencial (fls. 7/9 - anexo 3):

*"EXAME TÉCNICO*

*Argumento*

*10. Alega o embargante que o TCU 'não se manifestou, expressamente, sobre o fato de que o novo plano de trabalho foi melhor e mais adequado que o inicial que, a despeito de inviável, fora aprovado pelos órgãos públicos competentes' (fl. 1, anexo 3).*

*11. Aduz que, por questões de ordem técnica, a modificação foi implementada, realizando-se construção de melhor qualidade, sem aumento de gastos para a municipalidade ou para a União.*

*12. Afirma que a gestão municipal realizou integralmente o objeto do convênio, realizando a remediação do lixão e a implantação do aterro sanitário, atendendo aos anseios da população e ao interesse público.*

*13. Salienta que não houve nenhuma outra irregularidade formal, pois a realização das obras seguiu os trâmites legais, e que o acórdão embargado não demonstrou nenhuma irregularidade material na execução do convênio.*

*14. Requer o provimento dos embargos, a fim de que o TCU se manifeste, expressamente, acerca do fato de que o novo plano de trabalho foi melhor e mais adequado que o inicial, manifestando-se, ainda, acerca da ausência de comprovação de qualquer irregularidade material apta a ensejar prejuízo ao erário. Requer, também, a concessão de efeitos modificativos aos embargos, para, sanando as omissões apontadas, dar provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo embargante.*

*Análise*

*15. Não assiste razão ao embargante no tocante às omissões suscitadas.*

*16. Ao contrário do alegado, o acórdão recorrido apontou irregularidades materiais na execução do convênio, quais sejam:*

*a) houve alteração significativa do plano de trabalho aprovado;*

*b) os serviços realizados não solucionaram o problema da disposição do lixo no município, uma vez que não se construiu um aterro sanitário nos moldes mínimos exigidos;*

*c) há indícios de que os preços cobrados eram superiores aos de mercado e de que o volume não correspondia à realidade das obras; e*

*d) não havia licença ambiental.*

*17. Na instrução elaborada pela Serur e que foi acolhida pelo Ministro-Relator do acórdão embargado, foi enfatizado que as irregularidades verificadas não se tratavam de meras falhas formais, ressaltando-se que 'Não basta construir ou construir sem critérios. Uma obra deve ser planejada e executada fielmente' (fl. 46, anexo 1).*

*18. Quanto à alegação de que o TCU não se manifestou sobre 'o fato de que o novo plano de trabalho foi melhor e mais adequado que o inicial', cabe destacar que não constou do recurso de reconsideração interposto pelo embargante (fls. 1-16, anexo 1) nenhuma alegação no sentido de que o novo plano de trabalho seria melhor do que o plano de trabalho pactuado no Convênio 55/2001.*

*19. Assim, não há que se falar em omissão no acórdão embargado. Na verdade, o embargante traz argumento novo de mérito, o que não é viável em sede de embargos de declaração.*

*20. De qualquer modo, ao consignar que 'os serviços realizados não solucionaram o problema da disposição do lixo no município, uma vez que não se construiu um aterro sanitário nos moldes mínimos exigidos' (fl. 948, vol. 4), o acórdão embargado afasta qualquer possibilidade de que a modificação no plano de trabalho, implementada unilateralmente pelo ex-prefeito, tenha resultado em construção de melhor qualidade.*

*21. Quanto ao argumento de que a gestão municipal realizou integralmente o objeto do convênio, não cabe analisá-lo no bojo dos presentes embargos de declaração, uma vez que não cuida de eventual omissão, obscuridade ou contradição no acórdão embargado, tratando-se, na verdade, de insurgência quanto ao mérito do que foi decidido.*

*CONCLUSÃO*

*22. Considerando-se que não houve as alegadas omissões no acórdão embargado, devem ser rejeitados os presentes embargos de declaração."*

10. Ao final, conclui, propondo conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.

11. O Diretor da unidade (fl. 10 - a. 3) e o Ministério Público, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (fl. 11 - a. 3), aquiesceram à proposta.

É o relatório.

VOTO

A apreciação de embargos se dá com fulcro no art. 34 da Lei nº 8.443/92, para o qual "cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida".

2. Neste sentido encontram-se preenchidos os requisitos de admissibilidade de que trata a legislação em comento, pois em sua peça recursal o embargante aponta, ao menos em nível de argumentação, a existência destes elementos no acórdão recorrido, ademais de cumprir os prazos estabelecidos.

3. Relativamente às questões de fundo, entendo caberem considerações adicionais.

4. Referem-se os autos ao Convênio MMA nº 2001CV00050-SQA firmado em 31/12/2001 com o fito de "apoiar a implantação de Aterro Sanitário no Município de Aracati - CE (fls. 10/10 - volume Principal).

5. Cabe anotar que o Plano de Trabalho, que acompanha o ajuste então assinado, previa a execução de três atividades:

a) elaboração do Projeto Executivo do Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos;
b) implantação do Aterro Sanitário; e
c) implantação das Ações de Remediação do Lixão.

6. Ao examinar a prestação de contas então apresentada, o Parecer Técnico nº 166/2003 - SQA/GAU, emitido pela Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos - SQA, do Ministério do Meio Ambiente anotou que houve uma "descaracterização na aplicação dos recursos, ou seja, as planilhas apresentadas (...) que serviram de base orçamentária para elaboração do convênio (...) não guardam fidelidade com as apresentadas quando das medições para pagamento" (fls. 34/43 - v. P).

7. Conclui aquele relatório, acerca dos percentuais de execução:

Nome da atividade Previsto Executado
Plano de Gerenciamento Integrado 9,1% -
Implantação da Unidade de Deposição Final 68,4% 12,3 %
Remediação Ambiental do Lixão 22,5% 88,0%.

8. Aterro Sanitário é o espaço destinado à deposição final, no solo, de resíduos sólidos gerados pela atividade humana, sem causar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais, conforme define o Instituto de Pesquisas Técnicas (neste sentido, ver Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT: *Resíduos Sólidos*: classificação, NBR 10.004. Rio de Janeiro, 1987. 63p.).

9. De se concluir, a partir destas informações, conforme restou comprovado ao longo de toda a discussão envolvendo estes autos, não foi executado aterro sanitário, nos moldes técnicos acima referenciados, mas um Lixão, este entendido como local destinado à descarga de resíduos sólidos a céu aberto (conforme define o mesmo IPT).

10. Assim é que a questão fulcral posta nestes autos se cinge à alteração do Plano de Trabalho, não referendada pelo órgão repassador. Neste sentir, o Acórdão nº 2.914/2010 - Plenário, excluiu a responsabilização solidária da Sanebrás, empresa contratada pela municipalidade, em razão da impossibilidade de sua responsabilização pela alteração do Plano de Trabalho, uma vez demonstrado que o contrato celebrado com o município foi cumprido.

11. Por oportuno, cabe anotar que o voto condutor do Acórdão nº 205/2008 – TCU – Plenário, não havia mencionado a inexecução do Lixão. Ao contrário, afirmou que ficou comprovado que, em vez do Aterro Sanitário originalmente proposto no convênio, foi construído o Lixão.

12. Na presente fase recursal questiona a embargante que "esta Corte não se manifestou expressamente sobre o fato de que o novo Plano de Trabalho foi melhor e mais adequado que o inicial", ademais de que "a gestão municipal realizou integralmente o objeto do convênio em apreço".

13. Acerca destes aspectos, cabe inicialmente chamar à atenção o fato de que obras foram executadas no valor total de R$ 564.076,15, o que representa montante superior à soma da quantia transferida - R$ 500.000,00 - acrescida da contrapartida municipal prevista - R$ 50.000,00.

14. Ora, o que se observa, a partir das anotações acima, é a ocorrência de uma proximidade muito forte entre o objeto do Plano de Trabalho acordado e a obra efetivamente realizada, proximidade esta suficiente a mitigar a débito imputado.

15. Neste sentir, a opção materializada - Remediação Ambiental de Lixão - em detrimento ao Aterro Sanitário, comportou o atendimento às demandas presentes, resultando na consecução da finalidade maior. Ademais, a análise dos elementos constantes dos autos não permite concluir, de forma clara e inconteste, que as inconsistências apontadas tenham ocorrido por dolo ou desídia do gestor.

16. Faz-se necessário, assim, registrar que a observância dos ditames da legalidade, impostos pelo estado de direito, não torna esta Corte menos sensível à dinâmica das necessidades da Administração Pública no seu mister de atendimento ao interesse público, uma vez que não se constatou omissão ou desatenção na conduta adotada pela Administração.

17. A propósito, relembro que esta Corte, em diversas oportunidades, tem se manifestado no sentido de aceitar a justificativa apresentada, quando resta demonstrado que os recursos repassados, muito embora não aplicados diretamente no objeto do convênio, o foram na mesma área, com benefícios à comunidade. A doutrina vem corroborando tal entendimento. Para Benjamim Zymler, ao ponderar o elemento subjetivo da conduta dos responsáveis, o TCU "avalia, também, as condições concretas que

circundavam a realidade vivenciada pelo agente que tem suas contas examinadas e indaga se teria ele atuado de forma satisfatória ou se seria razoável exigir-lhe que houvesse adotado providências distintas das que adotou", podendo-se dizer "que já se encontra sedimentada, no âmbito do Tribunal, a percepção de que a mera identificação de irregularidade não é requisito suficiente para a apenação do responsável" (Direito Administrativo e Controle, Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 338/339).

18. Similar é a conclusão do Ministro Marcos Vilaça, no voto condutor do Acórdão nº 66/98 - Plenário:

*"O presente processo é um exemplo concreto de como a atividade fiscalizadora do Tribunal, definida em foro constitucional, pode e deve ir além dos limites estreitos da legalidade. 2. Por meio de análises técnicas e bem fundamentadas, restou demonstrado nos autos a prática de ato de gestão antieconômico (...). 3. Os argumentos constantes dos recursos interpostos pelos responsáveis (...) lograram, em meu entendimento, demonstrar a ausência de responsabilidade desses gestores pelos atos maculados pela antieconomicidade, (...) 36. Entendo, portanto, que (...) os prejuízos que adviriam de eventual solução de continuidade dos projetos e atividades em andamento, as restrições orçamentárias impostas (...) em suma, as circunstâncias fáticas, somadas aos precedentes jurisprudenciais desta Corte, são fatores que concorrem para a não-apenação do dirigente máximo da Unidade."*

19. Desta forma, ante a situação fática apresentada, em que apontado desvio de objeto, e não de finalidade, se mostra desarrazoada a imputação de débito ao ex-gestor. A argumentação apresentada, cotejada à documentação constante dos autos, pode ser aceita, uma vez que as despesas incorridas se deram na mesma área objeto do repasse, qual seja, apoio à atividade de geração de espaço destinado a deposição final de resíduos sólidos.

20. Cabe enfatizar que esta proposição não significa dar azo ao informalismo. Com efeito, o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é informar no sentido de que não está sujeito a formas rígidas (*in* Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito Administrativo. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2002).

21. Ademais, observo que o interesse público deva ser apontado como questão de fundo na análise destas contas, embora reconheça que o tema leva a opiniões não coincidentes entre os estudiosos do direito acerca de critérios objetivos por meio dos quais seja possível quantificar o grau de interesse público que ampara determinada ação, notadamente ante a amplitude das interpretações que a expressão abrange.

22. Desta forma, considerando que os aspectos observados de relevância material do desvio de objeto, a ausência de locupletamento, a idoneidade da documentação, bem como outros fatores atenuantes, se mostram suficientes a entender cabível a exclusão do débito, julgo adequado acatar os elementos recursais apresentados, dando provimento ao recurso.

23. Antes de concluir ressalvo, todavia, que a existência de desvio de objeto na aplicação dos recursos repassados mediante convênios, em face da alteração do plano de trabalho sem a prévia anuência do concedente, vem ensejando, por parte desta Corte, a irregularidade das contas do ex-alcaide com a aplicação de multa, por configurar grave infração à norma legal.

24. Com efeito, ao olvidar da conduta estabelecida, houve por parte do ex-gestor a configuração de erro procedimental. Contudo, a solução acima aventada, qual seja a apenação a este responsável com a aplicação de multa, se torna impossível ante o seu falecimento em momento anterior à instauração desta tomada de contas especial.

Isto posto, com as vênias de estilo por concordar apenas em parte com as manifestações, concluo e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2332/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.178/2005-0.
1.1. Apenso: 013.465/2007-1
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração (Recurso de Reconsideração em TCE)
3. Entidade: Município de Aracati - Ceará - CNPJ 07.684.756/0001-46
4. Embargante: Espólio de José Hamilton Saraiva Barbosa, ex-prefeito - CPF 045.155.873-15, na figura de sua inventariante Regina Lúcia Cardoso Barbosa - CPF 286.021.533-68
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1 Relator da decisão recorrida: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur e Secex/CE
8. Advogados constituídos nos autos: Daniel Teófilo de Souza - OAB/CE 16252 e Vicente Aquino - OAB/CE 9665

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo espólio de José Hamilton Saraiva Barbosa, ex-prefeito - CPF 045.155.873-15, na figura de sua inventariante Regina Lúcia Cardoso Barbosa - CPF 286.021.533-68.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II e 34, caput e § 1º, da Lei nº 8.443/92, em:
9.1 conhecer dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, dar a ele provimento parcial, dando a seguinte redação aos itens 9.1.1 do Acórdão nº 2.914/2010 - TCU/ Plenário, de 31/11/2010, Ata nº 41/2010:

"dar provimento ao recurso interposto pelo espólio de José Hamilton Saraiva Barbosa, representado pela inventariante Regina Lúcio Cardoso Barbosa, tornando insubsistente os itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 205/2008 – TCU - Plenário."; e

9.2 dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto condutores, à recorrente.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2332-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**GRUPO I - CLASSE V - Plenário**
**TC-015.231/2011-9** (com 1 anexo)
**Natureza**: Relatório de Acompanhamento
**Entidade**: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
**Interessado**: Tribunal de Contas da União (9ª Secex; Secob-1)
**Advogado constituído nos autos**: não há
**Sumário**: COPA DO MUNDO DE 2014. ACOMPANHAMENTO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO RELATIVA AO PROJETO DE REFORMA E ADEQUAÇÃO DO ESTÁDIO DO MARACANÃ, A SER CELEBRADA ENTRE O BNDES E O ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. OITIVA. APRESENTAÇÃO DE NOVO ORÇAMENTO COM REDUÇÃO DE MAIS DE R$ 97 MILHÕES. SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS. CIÊNCIA AO BNDES DETERMINAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento realizado em face da determinação contida no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Mário Filho, o Maracanã, a ser celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. A obra foi licitada em junho de 2010. O Consórcio Maracanã Rio 2014, formado pelas empresas Andrade Gutierrez, Odebrecht e Delta, sagrou-se vencedor do certame, com uma oferta de R$ 705 milhões, valor 2,14% abaixo do montante definido no orçamento base da licitação. Em agosto de 2010 foi assinado o Contrato nº 101/2010.

3. Por meio do Acórdão 267/2011-Plenário, no âmbito do TC 028.114/2010-8, esta Corte de Contas identificou pendências em relação ao estudo de viabilidade econômica do empreendimento, bem como à descrição dos projetos de intervenção do entorno, com respectivos orçamentos. Os projetos apresentados não apresentavam o nível de detalhamento necessário à verificação da aderência do preço acordado ou à apreciação da suficiência dos prazos necessários à conclusão da obra.

4. Diante disso, em 17/5/2011, o Governo do Estado do Rio de Janeiro encaminhou documentos adicionais referentes ao projeto executivo, desacompanhados, entretanto, do orçamento detalhado da obra. As novas peças apresentadas traziam alterações em relação ao projeto inicial.

5. Preliminarmente, a reforma do Maracanã envolvia, dentre outros serviços, a complementação da cobertura original. Em virtude da deterioração das estruturas da cobertura atual do estádio, todavia, foi necessário demolir completamente a cobertura existente e alterar o projeto então concebido. O preço da obra, por consequência, foi majorado em mais de R$ 251 milhões, atingindo o montante de R$ 956.787.720,00.

6. Estes autos foram então encaminhados para Secob-1 para análise de aderência dos novéis documentos apresentados, bem como para o exame da adequação do novo valor da obra. Identificou-se que fora entregues, somente, peças referentes a 21% do orçamento total da obra. O Governo do Rio informou que a entrega das parcelas restantes do orçamento ocorreriam em 20 de maio (40%), 10 de junho (60%) e 15 de junho (100%).

7. Reproduzo excerto do relatório da unidade técnica acerca das discussões em torno da completude da documentação encaminhada e do valor global da obra (fls. 4/7, peça 61):

*"15. Em 31/05/2011, por meio do Ofício SEOBRAS/GSE n. 719/2011, peça n. 30 deste processo, foi enviada complementação ao Ofício SEOBRAS/GSE n. 706/2011, de 17/05/2011, contemplando o orçamento relativo às seguintes parcelas da obra (parcial 2):*

*i) sistemas eletrônicos;*

*ii) sistemas de ar condicionado;*

*iii) elevadores e;*

*iv) escadas rolantes.*

*16. Ressaltou-se, no supracitado ofício, que a documentação anexa resultou da consolidação da parcial 1, revisada nos seus quantitativos, com a "parcial 2", totalizando, com o BDI, o valor de R$ 418.677.145,88, quantia que representava 43,76% do previsto para o empreendimento.*

*17. Afirmou-se que a validação final do projeto pela FIFA se daria em 25/06/2011, diferentemente da data firmada no ofício anterior de entrega (15/06/2010).*

*18. A terceira entrega de documentação ao TCU ocorreu no dia 06/06/2011, por meio do Ofício SEOBRAS/GSE n. 743/2011, peça n.31. Foi encaminhado o orçamento (parcial 3) das obras do Complexo do Maracanã, contemplando a nova cobertura, mobiliário esportivo, campo de jogo e sistema fixo de gás FM 200. A documentação apresentada resultou da consolidação das "parciais 1 e 2", com a "parcial 3", perfazendo o valor de R$ 749.032.663,74, representando 78,29% do previsto para todo o empreendimento (R$ 956.787.720,00).*

*19. Já no dia 14/06/2011, por meio do Ofício SEOBRAS/SSEO n. 2190/2011 (peça n. 32), foi entregue a "parcial 4", contendo: orçamento total; composições e propostas (cotações); planilha resumo de arquitetura materiais; planilha resumo de instalações materiais; caderno (plantas de arquitetura – esquadrias e caixilhos, ar-condicionado, cobertura e recuperação estrutural); memorial descritivo da cobertura; relatório do projeto de estruturas da cobertura; e memorial descritivo do ar-condicionado e ventilação mecânica.*

*20. Além disso, foi esclarecido no referido documento que o orçamento apresentado totalizava o montante de R$ 931.885.382,19, alterando o valor inicialmente previsto para todo o empreendimento (R$ 956.787.720,00).*

*21. **Tal redução de R$ 24.902.337,81** (incluso BDI de 16%) resultou de modificação de alguns serviços, mas, em sua maior parte (R$ 23.964.880,61), **deveu-se a questionamento da equipe da Secob-1 encarregada da instrução do presente processo** em relação aos serviços "porta de enrolar, CH n. 22, perfil meia cana - Transvision - dimensões 13,00 x 3,00 m, acionamento elet., freio a disco, mot. Blind. 220/380 v, inc. guia PVC, soleira borr., trava e botoeira, acab. pint. Elet. F/I" e " piso de alta resistência monolítico, ar. nat. cim/agreg. Minerais", em que a EMOP acatou as considerações feitas pela equipe técnica.*

*22. Para o primeiro serviço, em que estavam previstos 495 portões, a EMOP, questionada pela equipe técnica da Corte de Contas, reduziu a quantidade para 5 portões, em conformidade com o previsto no projeto, o que gerou um benefício de R$ 12.442.474,94 (incluso BDI de 16%).*

*23. Já o segundo serviço foi excluído da planilha orçamentária pela EMOP, após questionamento dos locais em que seria executado tal serviço. O benefício dessa redução foi de R$ 11.552.405,67 (incluso BDI de 16%).*

*24. Conquanto toda essa documentação tivesse sido apresentada, surgiram dúvidas durante a análise e foram identificadas ausências de documentos fundamentais para que a unidade técnica opinasse acerca da suficiência do projeto executivo e da completude e adequação do orçamento contratado.*

*25. Dessa forma, em 15/06/2011, por meio do Ofício GSE/SEOBRAS n. 758/2011 (peça n. 34), foram prestados os esclarecimentos solicitados e fornecidos alguns documentos requisitados pela equipe técnica do TCU.*

*26. Quanto aos documentos, encaminharam-se: Ofício n. 2011/0276-A do Consórcio Maracanã Rio 2014, peça n. 34 deste processo; Edital da Concorrência Nacional n. 045/2010/SEOBRAS, peça n. 35; Contrato n. 101/10, peça n. 36; proposta de preço do Consórcio, peça n. 37; planilha contratual original apresentada pelo Consórcio, peça n. 38; e composição de BDI do contratado, peça n. 39.*

*27. O Governo do Estado do Rio de Janeiro esclareceu que o contratado não possuía as composições de custo unitário, porquanto não houve previsão editalícia que o obrigasse a apresentá-las.*

*28. Acrescentou-se que a composição de custo unitário foi exigida no instrumento convocatório somente para o licitante que tivesse sua proposta de preço considerada inexequível, conforme item 11.16.1 Edital de Concorrência Nacional 045/2010/SEOBRAS.*

*29. Por meio do OF/SSE/N. 2314/2011-SEOBRAS, de 28/06/2011, peça n. 40, o Governo do Estado*

*do Rio de Janeiro solicitou a substituição do arquivo digital referente à "recuperação estrutural", entregue ao TCU em 14/06/2011, por uma nova versão.*

*30. Durante a instrução do presente processo, houve duas reuniões técnicas entre a equipe de auditores do TCU, analistas da CGU e representantes do Governo do Estado do Rio de Janeiro.*

*31. A primeira reunião, ocorrida em 27/06/2011, no próprio TCU em Brasília, tratou de: detalhamento de BDI e Encargos Sociais; planilha demonstrativa de acréscimos e supressões; dúvida sobre a autoria das composições analíticas; ar condicionado; solicitações de novas informações sobre a obra; e respostas a questionamentos do TCU.*

*32. A segunda reunião foi realizada em 11/07/2011, nas instalações do canteiro de obras do próprio estádio, com o objetivo de dirimir dúvidas e questões sobre o projeto executivo. Estiveram presentes os analistas da CGU, os auditores do TCU e os técnicos, engenheiros, projetistas, orçamentistas e arquitetos de todas as disciplinas do projeto, com o intuito de sanar as dúvidas existentes.*

*33. Por e-mail, em 12/07/2011, a EMOP enviou ao TCU parte da resposta ao Ofício n. 17945 CGU, contendo novo orçamento no valor de R$ 926.665.171,51 (peça n. 41) e composições da administração local da obra, demolição da cobertura, fábrica de pré-moldados e recuperação estrutural.*

*34. Em virtude de uma nova rodada de questionamentos feitos pelos auditores incumbidos de instruir o presente processo, o Governo do Estado do Rio de Janeiro encaminhou o Ofício SSE/SEOBRAS Nº 2772/2011, de 25/7/2011 (peça n. 48), respondendo aos questionamentos e encaminhando documentação adicional solicitada. Concordando com parte dos apontamentos feitos pela equipe de auditores, foi apresentado novo orçamento no valor de R$ 926.144.573,45 (peça n. 44).*

*35. Entre as alterações efetuadas neste novo orçamento destaca-se a redução de preços procedida nos serviços de demolição da estrutura de cobertura e no serviço 13.022.055-6 (pastilha de porcelana formato palito MD. (2,5 x 5) cm, cor branca), que era R$ 152,47/m2 e passou para R$ 116,39/m2. Também houve expressiva redução no preço unitário do serviço 18.006.059-6 (trocador de fraldas). O impacto das referidas reduções foi da ordem de R$ 7 milhões. Porém, o valor total do orçamento permaneceu praticamente inalterado em virtude da inclusão dos itens 01.008.016-6, 01.008.017-6, 19.004.211-6 e 19.004.212-6, referentes à mobilização, desmobilização e locação de gruas necessárias para a montagem dos elementos de concreto pré-moldado (degraus da arquibancada). Tais equipamentos não constaram do orçamento inicial e realmente são necessários para execução da obra. Nesse último orçamento apresentado, houve detalhamento de alguns itens expressos como verba nas versões anteriores."*

8. A última versão do orçamento apresentado para análise, portanto, apontava para o novo valor da obra de R$ 931.885.382,19, já com uma redução de mais de R$ 24 milhões do valor inicial proposto.

9. De posse da documentação técnica correspondente ao projeto executivo, a equipe da Secob-1, em trabalho conjunto com técnicos da Controladoria Geral da União (CGU), empreendeu percuciente avaliação do orçamento apresentado. Os critérios gerais de análise foram os seguintes (fls. 12/17, peça 61):

a) BDI paradigma de 16%, idêntico ao discriminado no contrato da obra (já incluída a isenção de ISS, e considerando a administração local e os encargos com mobilização/ desmobilização e manutenção do canteiro como custos diretos);

b) custos referenciais do Sinapi e subsidiariamente de outros sistemas referenciais de preços como o CSO-Rio (Site da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro), as tabelas da EMOP e da AETESP (Associação das empresas de Topografia do Estado de São Paulo), bem como da PINI;

c) no caso da utilização de outros sistemas referenciais, substituíram-se os custos dos insumos pelos do Sinapi;

d) quando não disponíveis nos sistemas oficiais, procederam-se pesquisas realizadas diretamente no mercado, mormente quanto ao preços dos sistemas (ar condicionado, controle de acesso, sonorização, CFTC, etc.);

e) encargos sociais referenciais do Sinapi, de 123,7%.

10. Com base nesses critérios, transcrevo, as conclusões preliminares da equipe da Secob-1 (fls.

29/32, peça 61):

*"142. Com base na análise efetuada nos tópicos precedentes podem ser formuladas as seguintes conclusões:*

 *Algumas disciplinas dos projetos executivos da obra de reforma do Estádio do Maracanã ainda não estão com nível de detalhamento suficiente para permitir a execução dos serviços dessas parcelas da obra. No entanto, a despeito das inconsistências detectadas no projeto executivo, a Lei de Licitações e Contratos dispõe, em seu art. 7º, §1º, que o projeto executivo poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços.*

 *Podem ocorrer novas alterações nos projetos do empreendimento em virtude de exigências da FIFA.*

 *Apesar da ausência de detalhamento de algumas disciplinas do projeto executivo ou de inconsistências pontuais detectadas nos projetos, o conjunto de elementos apresentados permite a avaliação do custo global da obra.*

 *Apesar de solicitado, o cronograma físico-financeiro atualizado não foi encaminhado, impossibilitando que a equipe técnica emitisse juízo sobre a viabilidade do prazo previsto para a conclusão da obra.*

 *O orçamento efetivamente analisado pela Secob-1 corresponde ao orçamento no valor de R$ 931.885.381,19 (peça n. 45), embora tenham sido encaminhados orçamentos mais recentes ao Tribunal (peças n. 41 e 44).*

 *A partir da curva ABC do orçamento à peça n. 45, procedeu-se à análise dos preços e quantitativos dos serviços mais representativos da obra, correspondentes a 80,42% do valor total do orçamento. Na amostra analisada apurou-se indício de sobrepreço no valor total de R$ 163.410.370,86, equivalente ao percentual de 27,46% da amostra analisada.*

 *A última planilha orçamentária encaminhada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (peça n. 44), no valor de R$ 926.144.573,45, elidiu parte do sobrepreço apontado acima, no montante de R$ 8.164.760,86. Por outro lado, vários serviços tiveram acréscimos não justificados de preços e quantidades.*

 *Considerando-se algumas parcelas de custo que não foram contempladas no orçamento analisado (alimentação e transporte do pessoal) e admitindo-se como válidos os preços orçados pela EMOP para mobilização/desmobilização e locação das gruas, ainda deve ser abatida a quantia de R$ 18.410.051,51.*

 *Dessa forma, o montante global do sobrepreço apontado no orçamento analisado fica reduzido para R$ 136.835.558,49, caso considerados os ajustes efetuados no último orçamento apresentado pela EMOP e corrigidas as omissões constatadas no orçamento analisado (R$ 163.410.370,86- R$ 8.164.760,86 - R$ 18.410.051,51).*

 *Existe, ainda, a possibilidade de novos acréscimos ao custo da obra em virtude de sua realização em vários turnos de trabalho. Tal valor não pode ser estimado nesta instrução por não dispormos dos períodos de trabalho, do quantitativo de trabalhadores em cada turno, da duração dos turnos e do percentual de trabalhadores que farão horas-extras em cada turno.*

 *Segundo informado na reunião ocorrida no dia 11/7/2011 nas dependências da obra do Maracanã, o orçamento apresentado ao TCU pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro não conta com a anuência formal do consórcio contratado.*

 *O orçamento apresentado ao TCU pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro foi elaborado por técnicos da EMOP, utilizando serviços, quantitativos e preços unitários distintos dos acordados com o Consórcio CNO/AG/Delta mediante o Contrato 101/2010.*

 *Estima-se uma redução da ordem de R$ 185 milhões no preço da obra de reforma do Estádio do Maracanã caso a mesma seja beneficiada pela isenção fiscal prevista na Lei nº 12.350/2010, exigindo-se repactuação dos preços contratuais nessa hipótese."*

11. Em face do exposto, determinei a oitiva do Governo do Estado do Rio acerca dos apontamentos realizados pela unidade técnica (peça 63).

12. Reproduzo, assim, no que importa e com as adaptações na forma que entendo necessárias, a

derradeira instrução da Secob-1 (peça 74):

*"4. A manifestação da Secretaria de Estado de Obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro – SEOBRAS [em razão da última oitiva proposta pelo Ministro Relator] ocorreu no dia 23/8/2011, por meio do Ofício SSE/nº 3119/2011 - SEOBRAS, peça n. 69. O referido ofício encaminhou novo orçamento das obras do Complexo do Maracanã no valor de R$ 859.472.464,51 (peça n. 73) e documentação (peças n. 70, 71 e 72) contendo as alegações do referido órgão estadual sobre a análise do orçamento efetuada pela Secob-1.*

*5. Diante do exposto, esta instrução analisará o novo orçamento apresentado pela SEOBRAS, bem como os argumentos apresentados pelo governo fluminense sobre o parecer da Secob-1 à peça n. 61.*

***I. ANÁLISE DO NOVO ORÇAMENTO***

***II.i) COMPARAÇÃO COM O ORÇAMENTO ANALISADO ANTERIORMENTE***

*6. Em documentação entregue, em 23/8/2011, peças 69 a 73 dos presentes autos, o Governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou novo orçamento totalizando R$ 859.472.464,51, tendo alterado o preço de vários serviços que compõem a curva ABC. O comparativo do novo orçamento em relação ao orçamento analisado (peça n. 45) é apresentado na tabela a seguir:*

| Item | Descrição | A - 1º Orçamento Executivo (R$ 931.885.382,19) | | | | B - Orçamento Revisado (R$ 859.472.464,51) | | | | Diferença |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | B - A |
| 1 | SISTEMA DE COBERTURA TENSIONADA, INCLUINDO ESTRUTURA METÁLICA, CABOS "FULLY LOCKED" E MEMBRANA "PTFE", CONFORME PROJETO DA HIGHTEX, P/ESTADIO DO MARACANÃ COPA 2014. | UN | 1,00 | 256.714.917,00 | 256.714.917,00 | UN | 1,00 | 252.427.778,39 | 252.427.778,39 | 4.287.138,61 |
| 2 | SISTEMA DE AR CONDICIONADO CENTRAL E VENTILACAO MECANICA COMPLETA,P/O ESTADIO DO MARACANÃ COPA 2014. FORNECIMENTO E MONTAGEM. | UN | 1,00 | 48.844.340,89 | 48.844.340,89 | UN | 1,00 | 41.506.233,62 | 41.506.233,62 | 7.338.107,27 |
| 3 | ADMINISTRACAO LOCAL P/OBRAS DE REFORMA DO ESTADIO MARIO FILHO, MARACANÃ COPA 2014 (ORÇAMENTO 8400.002/11) | UN | 1,00 | 32.863.882,27 | 32.863.882,27 | UN | 1,00 | 28.582.886,98 | 28.582.886,98 | 4.280.995,29 |
| 4 | MOBILIARIO ESPORTIVO E MOBILIARIO DO AUDITORIO PARA O ESTÁDIO DO MARACANÃ COPA 2014 (ORÇAMENTO 8400.006/11) | UN | 1,00 | 25.518.649,48 | 25.518.649,48 | UN | 1,00 | 21.472.767,50 | 21.472.767,50 | 4.045.881,98 |
| 5 | RECUPERACAO DA ESTRUTURA DO MARACANÃ (ORÇAMENTO 8400.004/11) | UN | 1,00 | 22.904.212,57 | 22.904.212,57 | UN | 1,00 | 23.841.018,34 | 23.841.018,34 | (936.805,77) |
| 6 | DEMOLICAO DE COBERTURA EM CONCRETO ARMADO SOBRE A ARQUIBAN-CADA DO MARACANÃ (MARQUIZE),CONFORME PLANILHA ORCAMENTARIA N002/2009-EMOP. | UN | 1,00 | 21.439.722,66 | 21.439.722,66 | UN | 1,00 | 12.524.824,61 | 12.524.824,61 | 8.914.898,05 |
| 7 | SISTEMA DE PAINEIS INFORMATIVOS, DISPLAYS E HORARIO UNIFICADO PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 20.206.546,09 | 20.206.546,09 | UN | 1,00 | 19.797.595,39 | 19.797.595,39 | 408.950,70 |
| 8 | SERVICOS (CABLAGENS,CONECTORIZACOES,INSTALACAO E INTERLIGAÇÃO DE SOFTWARES,COMISSIONAMENTOS,START-UP E OPERACOES ASSISTIDOS),CONFORME PROSSEGUR. FORN. INST. | UN | 1,00 | 19.081.957,09 | 19.081.957,09 | UN | 1,00 | 18.695.766,41 | 18.695.766,41 | 386.190,68 |

| Item | Descrição | A - 1º Orçamento Executivo (R$ 931.885.382,19) | | | | B - Orçamento Revisado (R$ 859.472.464,51) | | | | Diferença |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | B - A |
| 9 | TRANSFORMADORES,GRUPOS GERADORES,NOBREAKS E RETIFIC.PAINEIS MEDIA E BAIXA TENSAO,BARRAM.BLIND.E DEMAIS COMPONENTES DE ACORDO C/PROP.10.136/81-TECKMA ENGENH. | UN | 1,00 | 18.600.382,98 | 18.600.382,98 | UN | 1,00 | 18.600.382,98 | 18.600.382,98 | 0,00 |
| 10 | SISTEMA DE CONTROLE DE ACESSO RESTRITO E CONTROLE DE ACESSODO PUBLICO,PARA O ESTADIO MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 17.544.505,41 | 17.544.505,41 | UN | 1,00 | 15.488.399,14 | 15.488.399,14 | 2.056.106,27 |
| 11 | PASTILHA DE PORCELANA FORMATO PALITO MD.(2,5X5)CM,COR BRANCO, ASSENTE C/ARGAM.CIM.SAIBRO E AREIA FINA,TRACO 1:3:3,REVEST.EXT.C/2,5CM DE ESP.INCL.CHAPISCO E REJUNTE.FORNEC.E INSTAL. | M2 | 90.090,62 | 152,47 | 13.736.116,83 | M2 | 90.090,62 | 116,43 | 10.489.250,89 | 3.246.865,94 |
| 12 | ESQUADRIAS DE ALUMINIO PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA ITEFAL E CAIXILHOS COMPLEMENTARES. | UN | 1,00 | 11.920.282,97 | 11.920.282,97 | UN | 1,00 | 11.205.066,00 | 11.205.066,00 | 715.216,97 |
| 13 | PRÉ-MOLDADO EM CONCRETO ARMADO COMPREENDENDO DESDE A FABRICAÇÃO ATE INSTALAÇÃO NO LOCAL,PARA ARQUIBANCADA DO MARACANÃ,CONFORME ORÇAMENTO 8400.003/11. | UN | 1,00 | 11.771.177,22 | 11.771.177,22 | UN | 1,00 | 10.734.798,19 | 10.734.798,19 | 1.036.379,03 |
| 14 | DESMONTAGEM DE ESTRUTURAS METALICAS PARA O MARACANÃ | KG | 1.416.015,19 | 8,31 | 11.767.086,23 | KG | 1.416.015,19 | 0,39 | 552.245,92 | 11.214.840,30 |
| 15 | SISTEMA DE SONORIZACAO (AREAS INTERNAS E ARQUIBANCADAS),PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 11.512.097,16 | 11.512.097,16 | UN | 1,00 | 10.143.291,29 | 10.143.291,29 | 1.368.805,87 |
| 16 | SISTEMA DE COMUNICACAO DE VOZ E DADOS PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSEGUR. FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 9.974.485,72 | 9.974.485,72 | UN | 1,00 | 8.795.961,67 | 8.795.961,67 | 1.178.524,05 |
| 17 | PISO MONOLITICO DE ALTA RESISTENCIA POLIURETANICO FLAKES3000C/ACAB.VERNIZ PU ACETINADO E=4MM NSBRASIL OU SIM.APLIC.SOBRECONTRAPISO NIVELADO E.3MM.INCL. | M2 | 81.803,94 | 113,28 | 9.266.750,32 | M2 | 81.803,94 | 115,60 | 9.456.535,46 | (189.785,14) |
| 18 | DEMOLICAO DE CONCRETO ARMADO COM EQUIPAMENTO ESPECIAL(ESCAVADEIRA COM ROMPEDOR HIDRAULICO. | M3 | 14.067,56 | 600,00 | 8.440.536,00 | M3 | 14.067,56 | 415,94 | 5.851.260,91 | 2.589.275,09 |
| 19 | IMPERMEABILIZAO-REVESTIMENTO DE DEGRAU DE ARQUIBANCADA COM POLIUREIA PURA, 2KG POR M2, CURA RAPIDA, APLICADA COM EQUIPAMENTO BI-COMPONENTE (A QUENTE) TIPO HOT SPRAY | M2 | 70.400,40 | 116,49 | 8.200.942,60 | M2 | 76.016,64 | 116,49 | 8.855.178,39 | (654.235,80) |
| 20 | CONCRETO BOMBEADO FCK 35MPA C/ADITIVO DE SILICA ATIVA DOSADO SOBRE O PESO DO CIMENTO,PROP.10%,COMPREEND.FORN.DO CONCRETO,COLOC.NAS FORMAS,ESPALH.ADENSAM.MEC.E ACAB. | M3 | 20.218,00 | 385,98 | 7.803.743,64 | M3 | 20.218,00 | 336,58 | 6.804.974,44 | 998.769,20 |
| 21 | SISTEMA DE ATIVOS DE REDE PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 7.707.727,03 | 7.707.727,03 | UN | 1,00 | 7.551.734,00 | 7.551.734,00 | 155.993,03 |
| 22 | LOCACAO PARA EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA ACOMPANHAMENTO DE OBRA | UNxMÊS | 180,00 | 41.824,20 | 7.528.356,00 | UNxMÊS | 30,00 | 11.124,64 | 333.739,20 | 7.194.616,80 |
| 23 | LOCACAO PARA OBRA DE EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA LEVANTAMENTO CADASTRAL | UNxMÊS | 18,00 | 41.824,20 | 752.835,60 | UNxMÊS | 9,00 | 11.124,64 | 100.121,76 | 652.713,84 |
| 24 | SISTEMA DE CIRCUITO FECHADO DE TV (CFTV), PARA O ESTADIO MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DAPROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 6.929.255,82 | 6.929.255,82 | UN | 1,00 | 6.111.760,40 | 6.111.760,40 | 817.495,42 |
| 25 | SISTEMA DE AUTOMACAO PREDIAL (BMS)PARA O ESTADIO MARCANÃ,CONFORME PROPOSTADA PROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 5.668.552,67 | 5.668.552,67 | UN | 1,00 | 4.998.491,49 | 4.998.491,49 | 670.061,18 |
| 26 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO ESTADIO JORNALISTA MARIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DA COBERTURA. | UN | 1,00 | 5.661.206,90 | 5.661.206,90 | UN | 1,00 | 5.661.206,90 | 5.661.206,90 | 0,00 |
| 27 | PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO ESTADIO MARACANÃ, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE ESTRUTURA METÁLICA E DE CONCRETO. | UN | 1,00 | 3.000.853,30 | 3.000.853,30 | UN | 1,00 | 3.000.853,30 | 3.000.853,30 | 0,00 |
| 28 | PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO MARACANÃ,COMPREENDENDO PROJETOS DE ARQUITETURA | UN | 1,00 | 2.437.241,16 | 2.437.241,16 | UN | 1,00 | 2.437.241,16 | 2.437.241,16 | 0,00 |
| 29 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUACAO DO ESTADIO JORNALISTA MARIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE INTALACOES PREDIAIS | UN | 1,00 | 2.156.422,42 | 2.156.422,42 | UN | 1,00 | 2.156.422,42 | 2.156.422,42 | 0,00 |
| 30 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DO MARCANÃ, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE SISTEMAS ELETRONICOS | UN | 1,00 | 1.977.034,84 | 1.977.034,84 | UN | 1,00 | 1.977.034,84 | 1.977.034,84 | 0,00 |
| 31 | UNIDADE DE REF. P/SERV. DE PROJ. E CONSULTORIA | UR | 9.114,94 | 309,05 | 2.816.972,21 | UR | 9.114,94 | 309,05 | 2.816.972,21 | 0,00 |
| 32 | DEMOLICAO C/EQUIP. DE AR COMPR., DE MASSAS DE CONCR. ARMADO,EXCETO PISOS OU PAV. | M3 | 19.784,98 | 258,38 | 5.112.043,13 | M3 | 19.784,98 | 258,38 | 5.112.043,13 | 0,00 |
| 33 | FORRO EM GRADE METALICA ELETROFUNDIDA MALHA 30X100MM,H=20CM,SENDO BARRA PRINCIPAL 20X2MM,EM ACO CARBONO SAE 1006/1020,ACAB.PINT.ELETROST.FORNEC.E INSTALACAO. | M2 | 29.806,66 | 163,52 | 4.873.985,04 | M2 | 29.806,66 | 110,95 | 3.307.048,93 | 1.566.936,12 |
| 34 | BARRA DE ACO CA-50B, C/SALIENCIA, DIAM. ACIMA DE 12,5MM, DESTINADA A ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 1.439.866,00 | 3,34 | 4.809.152,44 | KG | 1.439.866,00 | 3,34 | 4.809.152,44 | 0,00 |
| 35 | PROJETOR DE SOBREPOR,MOD.COLORREACH POWERCORE(FACHO MEDIO 4ºPHILIPS OU SIMILAR.FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO. | UN | 358,00 | 13.251,15 | 4.743.911,70 | UN | 358,00 | 13.249,73 | 4.743.403,34 | 508,36 |
| 36 | ELEVADORES DE PASSAGEIROS, SEGUNDO NORMA ABNT NBR-NM207 E NBRNM-313,COMPOSTA P/15 UNIDADES P/MARACANACONFORME PROP. OTIS ELEVADORES Nº46-1-9.FORNEC./INSTALACAO. | UN | 1,00 | 4.555.793,87 | 4.555.793,87 | UN | 1,00 | 4.555.793,87 | 4.555.793,87 | 0,00 |
| 37 | SISTEMA DE BROADCASTING (TRANSMISSAO P/TV EM HDTV E TV 3D),PARA O ESTADIO MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 4.463.453,12 | 4.463.453,12 | UN | 1,00 | 4.373.119,41 | 4.373.119,41 | 90.333,71 |
| 39 | PROJETOR DE SOBREPOR, MOD. COLORGRAZE POWERCORE (FACHO MEDIO30ºX60º) PHILIPS OU SIMILAR, P/INSTALACAO EM LINHA CONTINUA. FORNECIMENTO E INSTALACAO | UN | 1.356,00 | 2.649,35 | 3.592.518,60 | UN | 1.356,00 | 2.649,35 | 3.592.518,60 | 0,00 |
| 40 | PASTILHA DE VIDRO (2X2) VITROTIL/SIMILAR,INCL.ALUGUEL DE TORRE E ANDAIME,TRANSP.CARGA/DESCARG,MONT.E DESM.DE ANDAIMES,PLATAFORMA,CHAPISCO,ARGAMASSA.FORN E ASSENT. | M2 | 6.004,79 | 584,53 | 3.509.979,90 | M2 | 6.004,79 | 175,24 | 1.052.279,40 | 2.457.700,50 |
| 41 | SISTEMA DE ENERGIA ININTERRUPTA PARA O ESTADIO MARACANÃ. FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 3.444.784,12 | 3.444.784,12 | UN | 1,00 | 1.048.877,57 | 1.048.877,57 | 2.395.906,55 |
| 42 | BARRA DE ACO CA-50, C/SALIENCIA, DIAM. DE 8 A 12,5MM, DESTINADA A ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 907.999,00 | 3,62 | 3.286.956,38 | KG | 907.999,00 | 3,62 | 3.286.956,38 | 0,00 |
| 43 | JUNTA DE DILATACAO E VEDACAO P/OBRAS DE ARTE, MOV. DE -15 A+25MM, INCLUI CORTE E REMOCAO DO PAV. | M | 11.481,00 | 255,56 | 2.934.084,36 | M | 11.481,00 | 255,56 | 2.934.084,36 | 0,00 |
| 44 | ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO DE 15X20X40CM, ASSENTES COM ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA, NO TRACO 1:6, EM PAREDES DE 0,15M ESP. SUPERF.CORRIDA ATE 3,0M ALT.MEDIDA PELA AREA REAL. | M2 | 61.122,98 | 40,90 | 2.499.929,88 | M2 | 61.122,98 | 40,90 | 2.499.929,88 | 0,00 |
| 45 | REVESTIMENTO CERAMICO TIPO GRES P/USO INDUSTRIAL, EM PLACA EXTRUDADA 300X300X12MM,TIPO KERAFLOOR REF. 7032/1015,COR CINZA CLARO GAIL OU SIMILAR.FORN.INSTAL. | M2 | 21.531,48 | 105,70 | 2.275.877,44 | M2 | 21.531,48 | 105,79 | 2.277.815,27 | (1.937,83) |
| 46 | CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, ACO CA-50B OU CA-50A, EM BARRA REDONDA C/DIAM. ACIMA DE 12,5MM | KG | 1.439.866,00 | 1,56 | 2.246.190,96 | KG | 1.439.866,00 | 1,56 | 2.246.190,96 | 0,00 |
| 47 | RECICLAGEM MATERIAL PROVENIENTE DEMOLICOES PRIMARIAS CONCR.ARM.,PULV.HIDR.GARRAS ART.GIR.360ºACOP.ESC.BRIT.MAT.E DESAG.ACO IMPR.CJ MOVEL BRIT.MANDIB.,CONCR.80KGM3. | M3 | 26.613,95 | 80,37 | 2.138.963,16 | M3 | 26.613,95 | 78,30 | 2.083.872,29 | 55.090,88 |
| 48 | LAJE PAINEL DE 25CM DE LARGURA,BETA 12 PARA SOBRECARGA DE5,0KN/M2 E VAO ATE 5,00M,INCLUSIVE EPS 5X15X50CM,EXCLUSIVE CAPEAMENTO. | M2 | 36.530,00 | 55,98 | 2.044.949,40 | M2 | 36.530,00 | 55,98 | 2.044.949,40 | 0,00 |

| Item | Descrição | A - 1º Orçamento Executivo (R$ 931.885.382,19) | | | | B - Orçamento Revisado (R$ 859.472.464,51) | | | | Diferença |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | B - A |
| 49 | REVEST.DE PISO EM PLACAS DE GRANITO BRANCO POLAR POLIDO,MED.(60X60)CM, E=2,00CM.ASSENTADO C/NATA DE CIMENTO SOBRE ARGAM.DE CIM.AREIA E SAIBRO,TRACO 1:2:2 E REJUNTE CIMENTO BRANCO. | M2 | 10.239,94 | 196,72 | 2.014.401,00 | M2 | 10.239,94 | 188,89 | 1.934.222,27 | 80.178,73 |
| 50 | RODAPE DE GRANITO BRANCO POLAR,ESP=2CM E H=10CM,ACABAM.POLI-DO,ASSEN.C/ARGAM.DE CIMENTO,AREIA E SAIBRO NO TRACO 1/2/2 SOBRE CHAPISCO DE CIMENTO E AREIA NO 1/3,REJ.DE CIMENTO BRANCO | M | 31.910,25 | 31,43 | 1.002.939,16 | M | 31.910,25 | 31,43 | 1.002.939,16 | 0,00 |
| 51 | ESCADA ROLANTE COMPOSTA POR 06 UNIDADES PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA OTIS ELEVADORES.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 1.769.241,21 | 1.769.241,21 | UN | 1,00 | 1.769.241,21 | 1.769.241,21 | 0,00 |
| 52 | CONCRETO BOMBEADO FCK = 30MPA | M3 | 5.166,00 | 335,42 | 1.732.779,72 | M3 | 5.166,00 | 335,42 | 1.732.779,72 | 0,00 |
| 53 | CONSTRUCAO DOS PREDIOS PARA AS INSTALACOES PROVISORIAS DA ADMINISTRACAO LOCAL E FISCALIZACAO DAS OBRAS DE REFORMA E ADEQUACAO DO ESTADIO DO MARACANÃ PARA A COPA DE 2014. | M2 | 2.540,12 | 665,14 | 1.689.535,42 | M2 | 2.540,12 | 665,14 | 1.689.535,42 | 0,00 |
| 54 | CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, ACO CA-50B OU CA-50A, EM BARRA REDONDA C/DIAM. DE 8 A 12,5MM | KG | 907.999,00 | 1,82 | 1.652.558,18 | KG | 907.999,00 | 1,73 | 1.570.838,27 | 81.719,91 |
| 55 | GUARDA CORPO EM ACO INOX COM CORRIMAO DE DIAMETRO 5 CM E BARRAS VERT. 1,36M EM TUBO DE ACO INOX DIAM.3,5CM COM ALT.0,98ME VIDRO TEMP.ESP.16MM,ALT.0,67M,INCL.ACESS.FIX.F.I. | M | 1.398,72 | 1.156,38 | 1.617.451,83 | M | 1.398,72 | 1.156,38 | 1.617.451,83 | 0,00 |
| 56 | FORMA DE MAD. P/MOLDAGEM DE PECAS DE CONCR. ARMADO C/PARAMENTOS PLANOS, SERVINDO A MAD. 3 VEZES,EM TABUAS DE PINHO DE 3ª | M2 | 67.955,00 | 23,71 | 1.611.213,05 | M2 | 67.955,00 | 23,71 | 1.611.213,05 | 0,00 |
| 57 | PINTURA C/TINTA ACRILICA INT.OU EXT.,EM TIJ.,CONCR.LISO,CIM.-AMIANTO,REVESTIM.,MAD.E FERRO,INCL. 2 DEMAOS DE MASSA CORR. | M2 | 81.755,31 | 19,57 | 1.599.951,42 | M2 | 81.755,31 | 19,57 | 1.599.951,42 | 0,00 |
| 58 | REVESTIMENTO DE PISO CERAMICO TP.GRES P/USO INDUST.,PLACA EXTRUDADA 300X300X12MM TP.KERAFLOOR REF.7032/1015,COR CINZACLARO,DA GAIL OU SIMILAR.FORNEC.E INSTAL. | M2 | 14.929,12 | 100,95 | 1.507.094,66 | M2 | 14.929,12 | 100,95 | 1.507.094,66 | 0,00 |
| 59 | TROCADOR DE FRALDAS DE SOBREPOSTO,MEDINDO 89.2CM DE COMPRIM.E 50.8CM DE ALTURA,DETALHAMENTO DE ESPESSURA:10.2CM(FECHADO)E 38.6CM(ABERTO).FORN.E COLOCACAO. | UN | 138,00 | 10.776,06 | 1.487.096,28 | UN | 138,00 | 905,43 | 124.949,34 | 1.362.146,94 |
| 60 | LAJE PAINEL DE 25CM DE LARGURA,BETA 12 PARA SOBRECARGA DE4,0KN/M2 E VAO ATE 5,00M,INCLUSIVE EPS 5X15X50CM,EXCLUSIVECAPEAMENTO. | M2 | 27.544,00 | 53,30 | 1.468.095,20 | M2 | 27.544,00 | 53,30 | 1.468.095,20 | 0,00 |
| 61 | REVESTIMENTO MONOLITICO COMPOSTO DE GRANULADOS MINERAIS E COMPOSTO LIGANTE TIPO FULGET, ESPESSURA MEDIA DE APLICACAOENTRE 12 A 15MM, .FORNEC. E COLOCACAO | M2 | 19.977,80 | 72,81 | 1.454.583,62 | M2 | 19.977,80 | 72,81 | 1.454.583,62 | 0,00 |
| 62 | PERFURACAO EM SOLO PARA EXECUCAO DE ESTACA RAIZ,DIAM.410MM. | M | 8.101,00 | 177,96 | 1.441.653,96 | M | 8.101,00 | 177,96 | 1.441.653,96 | 0,00 |
| 63 | ESTACA RAIZ DIAM.410MM, INJECAO DE ARGAMASSA, INCL. FORNEC. DOS MATERIAIS (CIMENTO, AREIA E ACO), EXCL. PERFURACAO. | M | 8.130,00 | 159,33 | 1.295.352,90 | M | 8.130,00 | 159,33 | 1.295.352,90 | 0,00 |
| 64 | ESCORAMENTO DE FORMAS DE 4,00 ATE 5,00M DE PE DIREITO, C/PINHO DE 3ª, TABUAS EMPREGADAS 3 VEZES, PRUMOS 4 VEZES | M3 | 167.199,00 | 8,59 | 1.436.239,41 | M3 | 167.199,00 | 8,59 | 1.436.239,41 | 0,00 |
| 65 | ESCORAMENTO DE FORMA DE PARAMENTO VERT., P/ALT. DE 1,50 A 5,00M, C/ 30% DE APROVEIT. DA MAD. | M2 | 78.165,00 | 18,25 | 1.426.511,25 | M2 | 78.165,00 | 18,25 | 1.426.511,25 | 0,00 |
| 66 | PROJETORES P/ILUMINACAO DO CAMPO DO JOGO DO ESTADIO MARIOFILHO(MARACANÃ),INCL.LAMPADAS,REATORES E PECAS DE REPOSICAO.CONF.PROPOSTA DA GE ELETRICA. | UN | 1,00 | 1.386.662,17 | 1.386.662,17 | UN | 1,00 | 1.386.662,17 | 1.386.662,17 | 0,00 |
| 67 | ELETRODUTO EM ACO CARBONO,TIPO PESADO,C/COSTURA OU SEM,GALV.A FOGO,REBARBA INT.REMOVIDA,ATEND.ABNT NBR 5598,DIAM.4".FORNECIMENTO E COLOCACAO. | M | 27.099,00 | 50,07 | 1.356.846,93 | M | 27.099,00 | 50,07 | 1.356.846,93 | 0,00 |
| 68 | BARRA DE ACO CA-50, C/SALIENCIA, DIAM. DE 6,3MM, DESTINADAA ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 320.071,00 | 4,22 | 1.350.699,62 | KG | 320.071,00 | 4,22 | 1.350.699,62 | 0,00 |
| 69 | CABO DE COBRE COM ISOLAMENTO TERMOPLASTICO, LIVRE DE HALOGENIOS COM BAIXA EMISSAO DE FUMACA E GASES TOXICOS, BITOLA 240.0MM2 1KV.FORNECIMENTO E COLOCACAO. | M | 9.440,00 | 99,53 | 939.563,20 | M | 9.440,00 | 90,67 | 855.924,80 | 83.638,40 |
| 70 | SISTEMAS FIXOS DO GAS FM-200,COM DETECÇÃO E ALARME PARA AS SALAS TECNICAS DO MARACANÃ. | UN | 1,00 | 636.786,19 | 636.786,19 | UN | 1,00 | 494.277,92 | 494.277,92 | 142.508,27 |
| - | TOTAL SEM BDI | - | - | - | 723.158.622,95 | - | - | - | 653.066.893,55 | 70.091.729,40 |
| - | BDI (16%) | - | - | - | 115.705.379,67 | - | - | - | 104.490.702,97 | 11.214.676,70 |
| - | TOTAL COM BDI | - | - | - | 838.864.002,63 | - | - | - | 757.557.596,52 | 81.306.406,11 |
| - | PARCELA ANALISADA EM RELAÇÃO AO TOTAL DO ORÇAMENTO | - | - | - | | - | - | - | - | |
| - | TOTAL DO ORÇAMENTO | - | - | - | 931.885.382,19 | - | - | - | 859.472.464,51 | |

*7. Observa-se, portanto, que o novo orçamento promoveu uma redução de R$ 81.306.406,11 apenas nos preços da amostra de serviços que foram objeto de análise anterior pela Secob-1.*

*8. Em termos globais, o novo orçamento trouxe uma redução de R$ 72.412.917,68 (R$ 931.885.382,19 - R$ 859.47.454,51). Tal montante é menor do que a redução observada na amostra de serviços analisados (R$ 81.306.406,11) em decorrência da inclusão de novos serviços na planilha orçamentária, principalmente os relativos à mobilização e locação das gruas fixas que serão utilizadas na montagem dos pré-moldados de concreto da futura arquibancada do Estádio do Maracanã.*

*9. Dessa forma, o novo orçamento apresentado pela SEOBRAS **saneou** a omissão detectada pela Secob-1 de importantes custos no orçamento anteriormente analisado, no valor total de R$ 18.410.051,51, assim distribuídos:*

- *Alimentação e transporte de empregados - R$ 9.318.527,69;*
- *Mobilização e locação das gruas – R$ 9.091.521,82.*

*10. O orçamento ora apresentado elide o sobrepreço detectado em vários serviços analisados pelo TCU. O comparativo entre os preços referenciais anteriormente apresentados pela Secob-1 e os novos preços orçados pela EMOP são apresentados na tabela a seguir:*

| Item | Descrição | A - Análise Anterior do TCU | | | | B - Orçamento Revisado (R$ 859.472.464,51) | | | | Diferença |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | B - A |
| 1 | SISTEMA DE COBERTURA TENSIONADA, INCLUINDO ESTRUTURA METÁLICA, CABOS "FULLY LOCKED" E MEMBRANA "PTFE", CONFORME PROJETO DA HIGHTEX, P/ESTADIO DO MARACANÃ COPA 2014. | UN | 1,00 | 229.752.944,20 | 229.752.944,20 | UN | 1,00 | 252.427.778,39 | 252.427.778,39 | 22.674.834,19 |
| 2 | SISTEMA DE AR CONDICIONADO CENTRAL E VENTILACAO MECANICA COMPLETA,P/O ESTADIO DO MARACANÃ COPA 2014. FORNECIMENTO E MONTAGEM. | UN | 1,00 | 39.677.275,79 | 39.677.275,79 | UN | 1,00 | 41.506.233,62 | 41.506.233,62 | 1.828.957,83 |
| 3 | ADMINISTRACAO LOCAL P/OBRAS DE REFORMA DO ESTADIO MARIO FILHO, MARACANÃ COPA 2014 (ORÇAMENTO 8400.002/11) | UN | 1,00 | 20.300.599,92 | 20.300.599,92 | UN | 1,00 | 28.582.886,98 | 28.582.886,98 | 8.282.287,06 |
| 4 | MOBILIARIO ESPORTIVO E MOBILIARIO DO AUDITORIO PARA O ESTÁDIO DO MARACANÃ COPA 2014 (ORÇAMENTO 8400.006/11) | UN | 1,00 | 21.460.922,90 | 21.460.922,90 | UN | 1,00 | 21.472.767,50 | 21.472.767,50 | 11.844,60 |
| 5 | RECUPERACAO DA ESTRUTURA DO MARACANÃ (ORÇAMENTO 8400.004/11) | UN | 1,00 | 12.064.548,21 | 12.064.548,21 | UN | 1,00 | 23.841.018,34 | 23.841.018,34 | 11.776.470,13 |
| 6 | DEMOLICAO DE COBERTURA EM CONCRETO ARMADO SOBRE A ARQUIBAN-CADA DO MARACANÃ (MARQUIZE),CONFORME PLANILHA ORCAMENTARIA N002/2009-EMOP. | UN | 1,00 | 7.975.038,08 | 7.975.038,08 | UN | 1,00 | 12.524.824,61 | 12.524.824,61 | 4.549.786,53 |
| 7 | SISTEMA DE PAINEIS INFORMATIVOS, DISPLAYS E HORARIO UNIFICADO PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSEGUR.FORN.E INST. | | | | | UN | 1,00 | 19.797.595,39 | 19.797.595,39 | |
| 8 | SERVICOS (CABLAGENS,CONECTORIZACOES,INSTALACAO E INTERLIGAÇÃO DE SOFTWARES,COMISSIONAMENTOS,START-UP E OPERACOES ASSISTIDOS),CONFORME PROSSEGUR. FORN. INST. | UN | 1,00 | 14.840.378,35 | 14.840.378,35 | UN | 1,00 | 18.695.766,41 | 18.695.766,41 | 3.855.388,06 |
| 9 | TRANSFORMADORES,GRUPOS GERADORES,NOBREAKS E RETIFIC.PAINEIS MEDIA E BAIXA TENSAO,BARRAM.BLIND.E DEMAIS COMPONENTES DE ACORDO C/PROP.10.136/81-TECKMA ENGENH. | | | | | UN | 1,00 | 18.600.382,98 | 18.600.382,98 | |
| 10 | SISTEMA DE CONTROLE DE ACESSO RESTRITO E CONTROLE DE ACESSODO PUBLICO,PARA O ESTADIO MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 5.173.916,71 | 5.173.916,71 | UN | 1,00 | 15.488.399,14 | 15.488.399,14 | 10.314.482,43 |
| 11 | PASTILHA DE PORCELANA FORMATO PALITO MD.(2,5X5)CM,COR BRANCO, ASSENTE C/ARGAM.CIM.SAIBRO E AREIA FINA,TRACO 1:3:3,REVEST.EXT.C/2,5CM DE ESP.INCL.CHAPISCO E REJUNTE.FORNEC.E INSTAL. | M2 | 90.090,62 | 116,13 | 10.462.071,31 | M2 | 90.090,62 | 116,43 | 10.489.250,89 | 27.179,57 |
| 12 | ESQUADRIAS DE ALUMINIO PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA ITEFAL E CAIXILHOS COMPLEMENTARES. | UN | 1,00 | 9.984.621,02 | 9.984.621,02 | UN | 1,00 | 11.205.066,00 | 11.205.066,00 | 1.220.444,98 |
| 13 | PRÉ-MOLDADO EM CONCRETO ARMADO COMPREENDENDO DESDE A FABRICAÇÃO ATE INSTALAÇÃO NO LOCAL,PARA ARQUIBANCADA DO MARACANÃ,CONFORME ORÇAMENTO 8400.003/11. | UN | 1,00 | 8.165.744,16 | 8.165.744,16 | UN | 1,00 | 10.734.798,19 | 10.734.798,19 | 2.569.054,03 |
| 14 | DESMONTAGEM DE ESTRUTURAS METALICAS PARA O MARACANÃ | KG | 1.416.015,19 | 0,29 | 417.038,59 | KG | 1.416.015,19 | 0,39 | 552.245,92 | 135.207,33 |
| 15 | SISTEMA DE SONORIZACAO (AREAS INTERNAS E ARQUIBANCADAS),PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 7.763.209,02 | 7.763.209,02 | UN | 1,00 | 10.143.291,29 | 10.143.291,29 | 2.380.082,27 |
| 16 | SISTEMA DE COMUNICACAO DE VOZ E DADOS PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSEGUR. FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | | | | UN | 1,00 | 8.795.961,67 | 8.795.961,67 | |
| 17 | PISO MONOLITICO DE ALTA RESISTENCIA POLIURETANICO FLAKES3000C/ACAB.VERNIZ PU ACETINADO E=4MM NSBRASIL OU SIM.APLIC.SOBRECONTRAPISO NIVELADO E.3MM.INCL. | M2 | 81.803,94 | 106,04 | 8.674.386,72 | M2 | 81.803,94 | 115,60 | 9.456.535,46 | 782.148,75 |
| 18 | DEMOLICAO DE CONCRETO ARMADO COM EQUIPAMENTO ESPECIAL(ESCAVADEIRA COM ROMPEDOR HIDRAULICO. | M3 | 14.067,56 | 415,80 | 5.849.321,42 | M3 | 14.067,56 | 415,94 | 5.851.260,91 | 1.939,49 |
| 19 | IMPERMEABILIZAO-REVESTIMENTO DE DEGRAU DE ARQUIBANCADA COM POLIUREIA PURA, 2KG POR M2, CURA RAPIDA, APLICADA COM EQUIPAMENTO BI-COMPONENTE (A QUENTE) TIPO HOT SPRAY | M2 | 70.400,40 | 119,02 | 8.379.196,41 | M2 | 76.016,64 | 116,49 | 8.855.178,39 | 475.981,98 |
| 20 | CONCRETO BOMBEADO FCK 35MPA C/ADITIVO DE SILICA ATIVA DOSADO SOBRE O PESO DO CIMENTO,PROP.10%,COMPREEND.FORN.DO CONCRETO,COLOC.NAS FORMAS,ESPALH.ADENSAM.MEC.E ACAB. | M3 | 20.218,00 | 352,25 | 7.121.750,06 | M3 | 20.218,00 | 336,58 | 6.804.974,44 | (316.775,62) |
| 21 | SISTEMA DE ATIVOS DE REDE PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | | | | | UN | 1,00 | 7.551.734,00 | 7.551.734,00 | |
| 22 | LOCACAO PARA EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA ACOMPANHAMENTO DE OBRA | UNxMÊS | 90,00 | 10.385,04 | 934.653,98 | UNxMÊS | 30,00 | 11.124,64 | 333.739,20 | (600.914,78) |
| 23 | LOCACAO PARA OBRA DE EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA LEVANTAMENTO CADASTRAL | UNxMÊS | 9,00 | 12.431,82 | 111.886,41 | UNxMÊS | 9,00 | 11.124,64 | 100.121,76 | (11.764,65) |
| 24 | SISTEMA DE CIRCUITO FECHADO DE TV (CFTV), PARA O ESTADIO MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DAPROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 1.891.188,91 | 1.891.188,91 | UN | 1,00 | 6.111.760,40 | 6.111.760,40 | 4.220.571,49 |
| 25 | SISTEMA DE AUTOMACAO PREDIAL (BMS)PARA O ESTADIO MARCANÃ,CONFORME PROPOSTADA PROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 2.790.550,54 | 2.790.550,54 | UN | 1,00 | 4.998.491,49 | 4.998.491,49 | 2.207.940,95 |
| 26 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO ESTADIO JORNALISTA MARIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DA COBERTURA. | UN | | | | UN | 1,00 | 5.661.206,90 | 5.661.206,90 | |
| 27 | PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO ESTADIO MARACANÃ, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE ESTRUTURA METÁLICA E DE CONCRETO. | UN | | | | UN | 1,00 | 3.000.853,30 | 3.000.853,30 | |
| 28 | PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO MARACANÃ,COMPREENDENDO PROJETOS DE ARQUITETURA | UN | | | | UN | 1,00 | 2.437.241,16 | 2.437.241,16 | |
| 29 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUACAO DO ESTADIO JORNALISTA MARIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE INTALACOES PREDIAIS | UN | 1,00 | 20.083.736,69 | 20.083.736,69 | UN | 1,00 | 2.156.422,42 | 2.156.422,42 | (2.034.005,86) |
| 30 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DO MARCANÃ, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE SISTEMAS ELETRONICOS | UN | | | | UN | 1,00 | 1.977.034,84 | 1.977.034,84 | |
| 31 | UNIDADE DE REF. P/SERV. DE PROJ. E CONSULTORIA | UR | | | | UR | 9.114,94 | 309,05 | 2.816.972,21 | |
| 32 | DEMOLICAO C/EQUIP. DE AR COMPR., DE MASSAS DE CONCR. ARMADO,EXCETO PISOS OU PAV. | M3 | 19.784,98 | 223,04 | 4.412.841,94 | M3 | 19.784,98 | 258,38 | 5.112.043,13 | 699.201,19 |
| 33 | FORRO EM GRADE METALICA ELETROFUNDIDA MALHA 30X100MM,H=20CM,SENDO BARRA PRINCIPAL 20X2MM,EM ACO CARBONO SAE 1006/1020,ACAB.PINT.ELETROST.FORNEC.E INSTALACAO. | M2 | 29.806,66 | 112,72 | 3.359.691,63 | M2 | 29.806,66 | 110,95 | 3.307.048,93 | (52.642,70) |
| 34 | BARRA DE ACO CA-50B, C/SALIENCIA, DIAM. ACIMA DE 12,5MM, DESTINADA A ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 1.439.866,00 | 4,63 | 6.666.579,58 | KG | 1.439.866,00 | 3,34 | 4.809.152,44 | (1.857.427,14) |
| 35 | PROJETOR DE SOBREPOR,MOD.COLORREACH POWERCORE(FACHO MEDIO 4ºPHILIPS OU SIMILAR.FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO. | UN | | | | UN | 358,00 | 13.249,73 | 4.743.403,34 | |
| 36 | ELEVADORES DE PASSAGEIROS, SEGUNDO NORMA ABNT NBR-NM207 E NBRNM-313,COMPOSTA P/15 UNIDADES P/MARACANACONFORME PROP. OTIS ELEVADORES Nº46-1-9.FORNEC./INSTALACAO. | UN | | | | UN | 1,00 | 4.555.793,87 | 4.555.793,87 | |
| 37 | SISTEMA DE BROADCASTING (TRANSMISSAO P/TV EM HDTV E TV 3D),PARA O ESTADIO MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | | | | UN | 1,00 | 4.373.119,41 | 4.373.119,41 | |
| 39 | PROJETOR DE SOBREPOR, MOD. COLORGRAZE POWERCORE (FACHO MEDIO30ºX60º) PHILIPS OU SIMILAR, P/INSTALACAO EM LINHA CONTINUA. FORNECIMENTO E INSTALACAO | UN | 1.356,00 | 2.649,35 | 3.592.518,60 | UN | 1.356,00 | 2.649,35 | 3.592.518,60 | 0,00 |
| 40 | PASTILHA DE VIDRO (2X2) VITROTIL/SIMILAR,INCL.ALUGUEL DE TORRE E ANDAIME,TRANSP.CARGA/DESCARG,MONT.E DESM.DE ANDAIMES,PLATAFORMA,CHAPISCO,ARGAMASSA.FORN E ASSENT. | M2 | 6.004,79 | 175,24 | 1.052.279,40 | M2 | 6.004,79 | 175,24 | 1.052.279,40 | 0,00 |

| Item | Descrição | A - Análise Anterior do TCU | | | | B - Orçamento Revisado (R$ 859.472.464,51) | | | | Diferença |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | Unid. | Quant. | Custo Un. | Total | B - A |
| 41 | SISTEMA DE ENERGIA ININTERRUPTA PARA O ESTADIO MARACANÃ. FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 1.048.877,57 | 1.048.877,57 | UN | 1,00 | 1.048.877,57 | 1.048.877,57 | 0,00 |
| 42 | BARRA DE ACO CA-50, C/SALIENCIA, DIAM. DE 8 A 12,5MM, DESTINADA A ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 907.999,00 | 4,84 | 4.394.715,16 | KG | 907.999,00 | 3,62 | 3.286.956,38 | (1.107.758,78) |
| 43 | JUNTA DE DILATACAO E VEDACAO P/OBRAS DE ARTE, MOV. DE -15 A+25MM, INCLUI CORTE E REMOCAO DO PAV. | M | 11.481,00 | 303,10 | 3.479.891,10 | M | 11.481,00 | 255,56 | 2.934.084,36 | (545.806,74) |
| 44 | ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO DE 15X20X40CM, ASSENTES COM ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA, NO TRACO 1:6, EM PAREDES DE 0,15M ESP. SUPERF.CORRIDA ATE 3,0M ALT.MEDIDA PELA AREA REAL. | M2 | 61.122,98 | 47,46 | 2.900.896,63 | M2 | 61.122,98 | 40,90 | 2.499.929,88 | (400.966,75) |
| 45 | REVESTIMENTO CERAMICO TIPO GRES P/USO INDUSTRIAL, EM PLACA EXTRUDADA 300X300X12MM,TIPO KERAFLOOR REF. 7032/1015,COR CINZA CLARO GAIL OU SIMILAR.FORN.INSTAL. | M2 | 21.531,48 | 92,15 | 1.984.020,15 | M2 | 21.531,48 | 105,79 | 2.277.815,27 | 293.795,12 |
| 46 | CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, ACO CA-50B OU CA-50A, EM BARRA REDONDA C/DIAM. ACIMA DE 12,5MM | KG | 1.439.866,00 | 1,73 | 2.490.968,18 | KG | 1.439.866,00 | 1,56 | 2.246.190,96 | (244.777,22) |
| 47 | RECICLAGEM MATERIAL PROVENIENTE DEMOLICOES PRIMARIAS CONCR.ARM.,PULV.HIDR.GARRAS ART.GIR.360ºACOP.ESC.BRIT.MAT.E DESAG.ACO IMPR.CJ MOVEL BRIT.MANDIB.,CONCR.80KGM3. | M3 | 26.613,95 | - 0,21 | -5.588,93 | M3 | 26.613,95 | 78,30 | 2.083.872,29 | 2.089.461,21 |
| 48 | LAJE PAINEL DE 25CM DE LARGURA,BETA 12 PARA SOBRECARGA DE5,0KN/M2 E VAO ATE 5,00M,INCLUSIVE EPS 5X15X50CM,EXCLUSIVE CAPEAMENTO. | M2 | 36.530,00 | 49,79 | 1.818.700,85 | M2 | 36.530,00 | 55,98 | 2.044.949,40 | 226.248,55 |
| 49 | REVEST.DE PISO EM PLACAS DE GRANITO BRANCO POLAR POLIDO,MED.(60X60)CM, E=2,00CM.ASSENTADO C/NATA DE CIMENTO SOBRE ARGAM.DE CIM.AREIA E SAIBRO,TRACO 1:2:2 E REJUNTE CIMENTO BRANCO. | M2 | 10.239,94 | 154,17 | 1.578.691,55 | M2 | 10.239,94 | 188,89 | 1.934.222,27 | 355.530,72 |
| 50 | RODAPE DE GRANITO BRANCO POLAR,ESP=2CM E H=10CM,ACABAM.POLI-DO,ASSEN.C/ARGAM.DE CIMENTO,AREIA E SAIBRO NO TRACO 1/2/2 SOBRE CHAPISCO DE CIMENTO E AREIA NO 1/3,REJ.DE CIMENTO BRANCO | M | 31.910,25 | 26,68 | 851.465,03 | M | 31.910,25 | 31,43 | 1.002.939,16 | 151.474,13 |
| 51 | ESCADA ROLANTE COMPOSTA POR 06 UNIDADES PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA OTIS ELEVADORES.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | | | | UN | 1,00 | 1.769.241,21 | 1.769.241,21 | |
| 52 | CONCRETO BOMBEADO FCK = 30MPA | M3 | 5.166,00 | 337,07 | 1.741.277,79 | M3 | 5.166,00 | 335,42 | 1.732.779,72 | (8.498,07) |
| 53 | CONSTRUCAO DOS PREDIOS PARA AS INSTALACOES PROVISORIAS DA ADMINISTRACAO LOCAL E FISCALIZACAO DAS OBRAS DE REFORMA E ADEQUACAO DO ESTADIO DO MARACANÃ PARA A COPA DE 2014. | M2 | 2.540,12 | 665,14 | 1.689.535,42 | M2 | 2.540,12 | 665,14 | 1.689.535,42 | 0,00 |
| 54 | CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, ACO CA-50B OU CA-50A, EM BARRA REDONDA C/DIAM. DE 8 A 12,5MM | KG | 907.999,00 | 1,73 | 1.570.838,27 | KG | 907.999,00 | 1,73 | 1.570.838,27 | 0,00 |
| 55 | GUARDA CORPO EM ACO INOX COM CORRIMAO DE DIAMETRO 5 CM E BARRAS VERT. 1,36M EM TUBO DE ACO INOX DIAM.3,5CM COM ALT.0,98ME VIDRO TEMP.ESP.16MM,ALT.0,67M,INCL.ACESS.FIX.F.I. | M | | | | M | 1.398,72 | 1.156,38 | 1.617.451,83 | |
| 56 | FORMA DE MAD. P/MOLDAGEM DE PECAS DE CONCR. ARMADO C/PARAMENTOS PLANOS, SERVINDO A MAD. 3 VEZES,EM TABUAS DE PINHO DE 3ª | M2 | 67.955,00 | 39,71 | 2.698.493,05 | M2 | 67.955,00 | 23,71 | 1.611.213,05 | (1.087.280,00) |
| 57 | PINTURA C/TINTA ACRILICA INT.OU EXT.,EM TIJ.,CONCR.LISO,CIM.-AMIANTO,REVESTIM.,MAD.E FERRO,INCL. 2 DEMAOS DE MASSA CORR. | M2 | 81.755,31 | 20,88 | 1.707.050,87 | M2 | 81.755,31 | 19,57 | 1.599.951,42 | (107.099,46) |
| 58 | REVESTIMENTO DE PISO CERAMICO TP.GRES P/USO INDUST.,PLACA EXTRUDADA 300X300X12MM TP.KERAFLOOR REF.7032/1015,COR CINZACLARO,DA GAIL OU SIMILAR.FORNEC.E INSTAL. | M2 | 14.929,12 | 92,15 | 1.375.645,10 | M2 | 14.929,12 | 100,95 | 1.507.094,66 | 131.449,56 |
| 59 | TROCADOR DE FRALDAS DE SOBREPOSTO,MEDINDO 89.2CM DE COMPRIM.E 50.8CM DE ALTURA,DETALHAMENTO DE ESPESSURA:10.2CM(FECHADO)E 38.6CM(ABERTO).FORN.E COLOCACAO. | UN | 138,00 | 4.371,62 | 603.283,56 | UN | 138,00 | 905,43 | 124.949,34 | (478.334,22) |
| 60 | LAJE PAINEL DE 25CM DE LARGURA,BETA 12 PARA SOBRECARGA DE4,0KN/M2 E VAO ATE 5,00M,INCLUSIVE EPS 5X15X50CM,EXCLUSIVECAPEAMENTO. | M2 | 27.544,00 | 47,89 | 1.318.985,76 | M2 | 27.544,00 | 53,30 | 1.468.095,20 | 149.109,44 |
| 61 | REVESTIMENTO MONOLITICO COMPOSTO DE GRANULADOS MINERAIS E COMPOSTO LIGANTE TIPO FULGET, ESPESSURA MEDIA DE APLICACAOENTRE 12 A 15MM, .FORNEC. E COLOCACAO | M2 | | | | M2 | 19.977,80 | 72,81 | 1.454.583,62 | |
| 62 | PERFURACAO EM SOLO PARA EXECUCAO DE ESTACA RAIZ,DIAM.410MM. | M | 8.101,00 | 244,88 | 1.990.910,19 | M | 8.101,00 | 177,96 | 1.441.653,96 | (549.256,23) |
| 63 | ESTACA RAIZ DIAM.410MM, INJECAO DE ARGAMASSA, INCL. FORNEC. DOS MATERIAIS (CIMENTO, AREIA E ACO), EXCL. PERFURACAO. | M | 8.130,00 | | | M | 8.130,00 | 159,33 | 1.295.352,90 | 1.295.352,90 |
| 64 | ESCORAMENTO DE FORMAS DE 4,00 ATE 5,00M DE PE DIREITO, C/PINHO DE 3ª, TABUAS EMPREGADAS 3 VEZES, PRUMOS 4 VEZES | M3 | 167.199,00 | 8,96 | 1.498.927,89 | M3 | 167.199,00 | 8,59 | 1.436.239,41 | (62.688,48) |
| 65 | ESCORAMENTO DE FORMA DE PARAMENTO VERT., P/ALT. DE 1,50 A 5,00M, C/ 30% DE APROVEIT. DA MAD. | M2 | 78.165,00 | 19,97 | 1.561.064,48 | M2 | 78.165,00 | 18,25 | 1.426.511,25 | (134.553,23) |
| 66 | PROJETORES P/ILUMINACAO DO CAMPO DO JOGO DO ESTADIO MARIOFILHO(MARACANÃ),INCL.LAMPADAS,REATORES E PECAS DE REPOSICAO.CONF.PROPOSTA DA GE ELETRICA. | UN | | | | UN | 1,00 | 1.386.662,17 | 1.386.662,17 | |
| 67 | ELETRODUTO EM ACO CARBONO,TIPO PESADO,C/COSTURA OU SEM,GALV.A FOGO,REBARBA INT.REMOVIDA,ATEND.ABNT NBR 5598,DIAM.4".FORNECIMENTO E COLOCACAO. | M | 27.099,00 | 56,94 | 1.542.935,76 | M | 27.099,00 | 50,07 | 1.356.846,93 | (186.088,83) |
| 68 | BARRA DE ACO CA-50, C/SALIENCIA, DIAM. DE 6,3MM, DESTINADAA ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 320.071,00 | 5,12 | 1.637.547,25 | KG | 320.071,00 | 4,22 | 1.350.699,62 | (286.847,63) |
| 69 | CABO DE COBRE COM ISOLAMENTO TERMOPLASTICO, LIVRE DE HALOGENIOS COM BAIXA EMISSAO DE FUMACA E GASES TOXICOS, BITOLA 240.0MM2 1KV.FORNECIMENTO E COLOCACAO. | M | 9.440,00 | 77,60 | 732.564,77 | M | 9.440,00 | 90,67 | 855.924,80 | 123.360,03 |
| 70 | SISTEMAS FIXOS DO GAS FM-200,COM DETECÇÃO E ALARME PARA AS SALAS TECNICAS DO MARACANÃ. | UN | 1,00 | 500.427,06 | 500.427,06 | UN | 1,00 | 494.277,92 | 494.277,92 | (6.149,14) |
| - | TOTAL SEM BDI | - | - | - | | | | | | 72.749.949,00 |
| - | BDI (16%) | - | - | - | | | | | | 11.639.991,84 |
| - | TOTAL COM BDI | - | - | - | | | | | | 84.389.940,84 |

*11. Conclui-se, assim, que existe uma diferença de R$ 84.389.940,84 no novo orçamento quando comparado com os preços paradigmas da análise anterior do Tribunal.*

*12. Dessa forma, os argumentos apresentados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre os itens da planilha que compõem a curva ABC foram analisados individualmente no Anexo I deste trabalho. O resumo da análise efetuada sobre o novo orçamento, já considerados os argumentos apresentados pelo governo fluminense, será apresentado no subtópico a seguir.*

***II.ii) CURVA ABC DO NOVO ORÇAMENTO APRESENTADO***

*13. O novo orçamento da EMOP trouxe as seguintes alterações, entre outras:*

- *Criação de um orçamento específico para o detalhamento da administração local (orçamento 8400.002/11), em que foram inseridos os custos, sugeridos pelo TCU, de alimentação e transporte;*
- *Criação de um orçamento específico para o detalhamento dos pré-moldados em concreto armado (orçamento 8400.003/11);*
- *Criação de um orçamento específico para a recuperação estrutural do Maracanã (orçamento*

*8400.004/11);*

 *Criação do orçamento 8400.005/11, detalhando os serviços de demolição da cobertura do estádio;*

 *Detalhamento dos itens que compõem o mobiliário esportivo no orçamento 8400.006/11 e;*

 *Inclusão dos serviços referentes à mobilização e locação das gruas.*

*14. Diante do exposto, considerando ainda as alterações de preços unitários realizada pela EMOP, a curva ABC do orçamento ora analisado (R$ 859.472.464,51) sofreu sensíveis alterações em relação à curva ABC do orçamento analisado na instrução anterior da Secob-1 (R$ 931.885.382,19).*

*15. Alguns preços unitários sofreram grandes reduções, a exemplo do item "desmontagem de estruturas metálicas", cujo preço unitário foi reduzido de R$ 8,31 para R$ 0,39. Neste caso, a nova curva ABC do orçamento ora analisado não incluiria esse item. O mesmo ocorreria com os serviços relativos à locação de equipes de topografia, cujos preços unitários foram reduzidos de R$ 41.824,20 para R$ 11.124,64*

*16. Para possibilitar a comparação entre ambas as curvas ABC, os novos orçamentos criados (8400.002/11, 8400.003/11, 8400.004/11, 8400.005/11 e 8400.006/11) serão mantidos agrupados na curva ABC do novo orçamento. Da mesma forma, os serviços que tiveram expressiva redução de preço serão mantidos na ordem em que estavam originalmente na curva ABC do orçamento de R$ 931.885.382,19.*

*17. Os serviços relacionados com a locação das gruas foram, também, incluídos na curva ABC por serem materialmente relevantes.*

*18. A curva ABC do novo orçamento, juntamente com o resultado final da análise de preços efetuada no anexo 1 desta instrução, encontra-se na tabela a seguir:*

| CURVA ABC - ORÇAMENTO OBRAS DO ESTÁDIO MARACANÃ | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ORÇAMENTO FINAL EMOP | | | | ORÇAMENTO FINAL TCU | | |
| Item | Descrição | UNIDADE | QUANTIDADE | Custo Unit. | TOTAL (A) | Custo Unit. | Total (B) | Diferença (A-B) |
| 18.052.240-6 | SISTEMA DE COBERTURA TENSIONADA, INCLUINDO ESTRUTURA METÁLICA, CABOS "FULLY LOCKED" E MEMBRANA "PTFE", CONFORME PROJETO DA HIGHTEX, P/ESTADIO DO MARACANÃ COPA 2014. | UN | 1,00 | 252.427.778,39 | 252.427.778,39 | 252.427.778,39 | 252.427.778,39 | 0,00 |
| 18.052.207-6 | SISTEMA DE AR CONDICIONADO CENTRAL E VENTILACAO MECANICA COMPLETA,P/O ESTADIO DO MARACANÃ COPA 2014. FORNECIMENTO E MONTAGEM. | UN | 1,00 | 41.506.233,62 | 41.506.233,62 | 41.506.233,62 | 41.506.233,62 | 0,00 |
| 05.105.311-6 | ADMINISTRACAO LOCAL P/OBRAS DE REFORMA DO ESTADIO MARIO FILHO, MARACANÃ COPA 2014 (ORÇAMENTO 8400.002/11) | UN | 1,00 | 28.582.866,98 | 28.582.866,98 | 28.582.866,98 | 28.582.866,98 | 0,00 |
| 18.500.245-6 | MOBILIARIO ESPORTIVO E MOBILIARIO DO AUDITORIO PARA O ESTÁDIO DO MARACANÃ COPA 2014 (ORÇAMENTO 8400.006/11) | UN | 1,00 | 21.472.767,50 | 21.472.767,50 | 21.460.922,90 | 21.460.922,90 | 11.844,60 |
| 11.090.006-6 | RECUPERACAO DA ESTRUTURA DO MARACANÃ (ORÇAMENTO 8400.004/11) | UN | 1,00 | 23.841.018,34 | 23.841.018,34 | 21.810.318,19 | 21.810.318,19 | 2.030.700,15 |
| 05.002.069-6 | DEMOLICAO DE COBERTURA EM CONCRETO ARMADO SOBRE A ARQUIBAN-CADA DO MARACANÃ (MARQUIZE),CONFORME PLANILHA ORCAMENTARIA N002/2009-EMOP. | UN | 1,00 | 12.524.824,61 | 12.524.824,61 | 10.394.868,24 | 10.394.868,24 | 2.129.956,37 |
| 18.052.222-6 | SISTEMA DE PAINEIS INFORMATIVOS, DISPLAYS E HORARIO UNIFICADO PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 19.797.595,39 | 19.797.595,39 | 19.797.595,39 | 19.797.595,39 | 0,00 |
| 18.052.225-6 | SERVICOS (CABLAGENS,CONECTORIZACOES,INSTALACAO E INTERLIGAÇÃO DE SOFTWARES,COMISSIONAMENTOS,START-UP E OPERACOES ASSISTIDOS),CONFORME PROSSEGUR. FORN. INST. | UN | 1,00 | 18.695.766,41 | 18.695.766,41 | 18.695.766,41 | 18.695.766,41 | 0,00 |
| 18.052.259-6 | TRANSFORMADORES,GRUPOS GERADORES,NOBREAKS E RETIFIC.PAINEIS MEDIA E BAIXA TENSAO,BARRAM.BLIND.E DEMAIS COMPONENTES DE ACORDO C/PROP.10.136/81-TECKMA ENGENH. | UN | 1,00 | 18.600.382,98 | 18.600.382,98 | | | |
| 18.052.218-6 | SISTEMA DE CONTROLE DE ACESSO RESTRITO E CONTROLE DE ACESSODO PUBLICO,PARA O ESTADIO MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 15.488.399,14 | 15.488.399,14 | 6.761.255,80 | 6.761.255,80 | 8.727.143,34 |
| 13.022.055-6 | PASTILHA DE PORCELANA FORMATO PALITO MD.(2,5X5)CM,COR BRANCO, ASSENTE C/ARGAM.CIM.SAIBRO E AREIA FINA,TRACO 1:3:3,REVEST.EXT.C/2,5CM DE ESP.INCL.CHAPISCO E REJUNTE.FORNEC.E INSTAL. | M2 | 90.090,62 | 116,43 | 10.489.250,89 | 116,13 | 10.462.071,31 | 27.179,57 |
| 14.003.474-6 | ESQUADRIAS DE ALUMINIO PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA ITEFAL E CAIXILHOS COMPLEMENTARES. | UN | 1,00 | 11.205.066,00 | 11.205.066,00 | 11.205.066,00 | 11.205.066,00 | 0,00 |
| 11.060.043-6 | PRÉ-MOLDADO EM CONCRETO ARMADO COMPREENDENDO DESDE A FABRICAÇÃO ATE INSTALAÇÃO NO LOCAL,PARA ARQUIBANCADA DO MARACANÃ,CONFORME ORÇAMENTO 8400.003/11. | UN | 1,00 | 10.734.798,19 | 10.734.798,19 | 9.326.865,45 | 9.326.865,45 | 1.407.932,74 |
| 05.001.498-5 | DESMONTAGEM DE ESTRUTURAS METALICAS PARA O MARACANÃ | KG | 1.416.015,19 | 0,39 | 552.245,92 | 0,33 | 472.235,33 | 80.010,59 |
| 18.052.223-6 | SISTEMA DE SONORIZACAO (AREAS INTERNAS E ARQUIBANCADAS),PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 10.143.291,29 | 10.143.291,29 | 10.143.291,29 | 10.143.291,29 | 0,00 |
| 18.052.214-6 | SISTEMA DE COMUNICACAO DE VOZ E DADOS PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSEGUR. FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 8.795.961,67 | 8.795.961,67 | 8.795.961,67 | 8.795.961,67 | 0,00 |
| 13.385.050-6 | PISO MONOLITICO DE ALTA RESISTENCIA POLIURETANICO FLAKES3000C/ACAB.VERNIZ PU ACETINADO E=4MM NSBRASIL OU SIM.APLIC.SOBRECONTRAPISO NIVELADO E.3MM.INCL. | M2 | 81.803,94 | 115,60 | 9.456.535,46 | 113,28 | 9.266.750,32 | 189.785,14 |
| 05.002.068-6 | DEMOLICAO DE CONCRETO ARMADO COM EQUIPAMENTO ESPECIAL(ESCAVADEIRA COM ROMPEDOR HIDRAULICO. | M3 | 14.067,56 | 415,94 | 5.851.260,91 | 415,80 | 5.849.321,42 | 1.939,49 |
| 16.029.005-6 | IMPERMEABILIZAO-REVESTIMENTO DE DEGRAU DE ARQUIBANCADA COM POLIUREIA PURA, 2KG POR M2, CURA RAPIDA, APLICADA COM EQUIPAMENTO BI-COMPONENTE (A QUENTE) TIPO HOT SPRAY | M2 | 76.016,64 | 116,49 | 8.855.178,39 | 119,02 | 9.047.652,53 | (192.474,13) |
| 11.025.042-6 | CONCRETO BOMBEADO FCK 35MPA C/ADITIVO DE SILICA ATIVA DOSADO SOBRE O PESO DO CIMENTO,PROP.10%,COMPREEND.FORN.DO CONCRETO,COLOC.NAS FORMAS,ESPALH.ADENSAM.MEC.E ACAB. | M3 | 20.218,00 | 336,58 | 6.804.974,44 | 352,25 | 7.121.750,06 | (316.775,62) |
| 18.052.221-6 | SISTEMA DE ATIVOS DE REDE PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 7.551.734,00 | 7.551.734,00 | 7.551.734,00 | 7.551.734,00 | 0,00 |
| 01.016.025-5 | LOCACAO PARA EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA ACOMPANHAMENTO DE OBRA | UNxMES | 30,00 | 11.124,64 | 333.739,20 | 11.124,64 | 333.739,20 | 0,00 |
| 01.016.024-5 | LOCACAO PARA OBRA DE EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA LEVANTAMENTO CADASTRAL | UNxMES | 9,00 | 11.124,64 | 100.121,76 | 11.124,64 | 100.121,76 | 0,00 |
| 18.052.219-6 | SISTEMA DE CIRCUITO FECHADO DE TV (CFTV), PARA O ESTADIO MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DAPROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 6.111.760,40 | 6.111.760,40 | 6.111.760,40 | 6.111.760,40 | 0,00 |
| 18.052.220-6 | SISTEMA DE AUTOMACAO PREDIAL (BMS)PARA O ESTADIO MARCANÃ,CONFORME PROPOSTADA PROSSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 4.998.491,49 | 4.998.491,49 | 3.454.760,26 | 3.454.760,26 | 1.543.731,23 |
| 01.051.129-5 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO ESTADIO JORNALISTA MARIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DA COBERTURA. | UN | 1,00 | 5.661.206,90 | 5.661.206,90 | | | |
| 01.051.126-5 | PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO ESTADIO MARACANÃ, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE ESTRUTURA METÁLICA E DE CONCRETO. | UN | 1,00 | 3.000.853,30 | 3.000.853,30 | | | |
| 01.051.125-5 | PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DO MARACANÃ,COMPREENDENDO PROJETOS DE ARQUITETURA | UN | 1,00 | 2.437.241,16 | 2.437.241,16 | 18.523.113,46 | 18.523.113,46 | (473.382,64) |
| 01.051.128-5 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUACAO DO ESTADIO JORNALISTA MARIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE INTALACOES PREDIAIS | UN | 1,00 | 2.156.422,42 | 2.156.422,42 | | | |
| 01.051.127-5 | ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DO MARCANÃ, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE SISTEMAS ELETRONICOS | UN | 1,00 | 1.977.034,84 | 1.977.034,84 | | | |
| 01.050.500-0 | UNIDADE DE REF. P/SERV. DE PROJ. E CONSULTORIA | UR | 1,00 | 2.816.972,20 | 2.816.972,20 | | | |
| 05.002.004-0 | DEMOLICAO C/EQUIP. DE AR COMPR., DE MASSAS DE CONCR. ARMADO,EXCETO PISOS OU PAV. | M3 | 19.784,98 | 258,38 | 5.112.043,13 | 261,67 | 5.177.151,54 | (65.108,41) |
| 14.002.844-6 | FORRO EM GRADE METALICA ELETROFUNDIDA MALHA 30X100MM,H=20CM,SENDO BARRA PRINCIPAL 20X2MM,EM ACO CARBONO SAE 1006/1020,ACAB.PINT.ELETROST.FORNEC.E INSTALACAO. | M2 | 29.806,66 | 110,95 | 3.307.048,93 | 112,72 | 3.359.806,72 | (52.757,79) |

| CURVA ABC - ORÇAMENTO OBRAS DO ESTÁDIO MARACANÃ | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ORÇAMENTO FINAL EMOP | | | | ORÇAMENTO FINAL TCU | | |
| Item | Descrição | UNIDADE | QUANTIDADE | Custo Unit. | TOTAL (A) | Custo Unit. | Total (B) | Diferença (A-B) |
| 11.009.015-1 | BARRA DE ACO CA-50B, C/SALIENCIA, DIAM. ACIMA DE 12,5MM, DESTINADA A ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 1.439.866,00 | 3,34 | 4.809.152,44 | 4,63 | 6.666.579,58 | (1.857.427,14) |
| 18.027.184-6 | PROJETOR DE SOBREPOR,MOD.COLORREACH POWERCORE(FACHO MEDIO 4ºPHILIPS OU SIMILAR.FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO. | UN | 358,00 | 13.249,73 | 4.743.403,34 | | | |
| 18.052.208-6 | ELEVADORES DE PASSAGEIROS, SEGUNDO NORMA ABNT NBR-NM207 E NBRNM-313,COMPOSTA P/15 UNIDADES P/MARACANACONFORME PROP. OTIS ELEVADORES Nº46-1-9.FORNEC./INSTALACAO. | UN | 1,00 | 4.555.793,87 | 4.555.793,87 | | | |
| 19.004.211-6 | LOCACAO DE GUINDASTE FIXO,TP.GRUA,CAP.MAX.CARGA 25000KG,CAP. PONTA DA LANCA=5500KG,R.ALC.70M,TORRE EST.H.UTIL 47M,INCL.OP EXC.INST.ELET,ATERR,BASE CONC,CONTRAPESO. | H | 8.448,00 | 538,65 | 4.550.515,20 | 426,21 | 3.600.622,08 | 949.893,12 |
| 18.052.216-6 | SISTEMA DE BROADCASTING (TRANSMISSAO P/TV EM HDTV E TV 3D),PARA O ESTADIO MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR.FORN.E INST. | UN | 1,00 | 4.373.119,41 | 4.373.119,41 | 4.373.119,41 | 4.373.119,41 | 0,00 |
| 18.027.185-6 | PROJETOR DE SOBREPOR,MOD.SW REACH POWERCORE,(FACHO MEDIO 40ºPHILIPS OU SIMILAR.FORNECIMENTO E COLOCACAO. | UN | 282,00 | 13.251,15 | 3.736.824,30 | | | |
| 18.027.967-6 | PROJETOR DE SOBREPOR, MOD. COLORGRAZE POWERCORE (FACHO MEDIO30ºX60º) PHILIPS OU SIMILAR, P/INSTALACAO EM LINHA CONTINUA. FORNECIMENTO E INSTALACAO | UN | 1.356,00 | 2.649,35 | 3.592.518,60 | 2.649,35 | 3.592.518,60 | 0,00 |
| 13.022.057-6 | PASTILHA DE VIDRO (2X2) VITROTIL/SIMILAR,INCL.ALUGUEL DE TORRE E ANDAIME,TRANSP.CARGA/DESCARG,MONT.E DESM.DE ANDAIMES,PLATAFORMA,CHAPISCO,ARGAMASSA.FORN E ASSENT. | M2 | 6.004,79 | 175,24 | 1.052.279,40 | 175,24 | 1.052.279,40 | 0,00 |
| 18.052.217-6 | SISTEMA DE ENERGIA ININTERRUPTA PARA O ESTADIO MARACANÃ. FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 1.048.877,66 | 1.048.877,66 | 1.048.877,57 | 1.048.877,57 | 0,09 |
| 11.009.014-1 | BARRA DE ACO CA-50, C/SALIENCIA, DIAM. DE 8 A 12,5MM, DESTINADA A ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 907.999,00 | 3,62 | 3.286.956,38 | 4,84 | 4.394.715,16 | (1.107.758,78) |
| 11.018.026-0 | JUNTA DE DILATACAO E VEDACAO P/OBRAS DE ARTE, MOV. DE -15 A+25MM, INCLUI CORTE E REMOCAO DO PAV. | M | 11.481,00 | 255,56 | 2.934.084,36 | 303,10 | 3.479.891,10 | (545.806,74) |
| 12.005.061-6 | ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO DE 15X20X40CM, ASSENTES COM ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA, NO TRACO 1:6, EM PAREDES DE 0,15M ESP. SUPERF.CORRIDA ATE 3,0M ALT.MEDIDA PELA AREA REAL. | M2 | 61.122,98 | 40,90 | 2.499.929,88 | 47,46 | 2.900.896,63 | (400.966,75) |
| 19.004.212-6 | LOCACAO DE GUINDASTE FIXO,TP.GRUA,CAP.MX.CARGA 25000KG,CAP.NA PONTA DA LANCA 5500KG,R.ALC.70M,TORRE EST.H.UTIL 57M,INC. OP.EXC. INST.ELET, ATERR,BASE CONC,CONTRAPESO.MARACANA 2014. | H | 4.224,00 | 561,80 | 2.373.043,20 | 426,21 | 1.800.311,04 | 572.732,16 |
| 13.330.171-6 | REVESTIMENTO CERAMICO TIPO GRES P/USO INDUSTRIAL, EM PLACA EXTRUDADA 300X300X12MM,TIPO KERAFLOOR REF. 7032/1015,COR CINZA CLARO GAIL OU SIMILAR.FORN.INSTAL. | M2 | 21.531,48 | 105,70 | 2.275.877,44 | 94,87 | 2.042.691,51 | 233.185,93 |
| 11.011.031-1 | CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, ACO CA-50B OU CA-50A, EM BARRA REDONDA C/DIAM. ACIMA DE 12,5MM | KG | 1.439.866,00 | 1,56 | 2.246.190,96 | 1,73 | 2.490.968,18 | (244.777,22) |
| 05.002.070-6 | RECICLAGEM MATERIAL PROVENIENTE DEMOLICOES PRIMARIAS CONCR.ARM.,PULV.HIDR.GARRAS ART.GIR.360ºACOP.ESC.BRIT.MAT.E DESAG.ACO IMPR.CJ MOVEL BRIT.MANDIB.,CONCR.80KGM3. | M3 | 26.613,95 | 78,30 | 2.083.872,29 | 22,11 | 588.343,83 | 1.495.528,45 |
| 11.030.089-6 | LAJE PAINEL DE 25CM DE LARGURA,BETA 12 PARA SOBRECARGA DE5,0KN/M2 E VAO ATE 5,00M,INCLUSIVE EPS 5X15X50CM,EXCLUSIVE CAPEAMENTO. | M2 | 36.530,00 | 55,98 | 2.044.949,40 | 55,98 | 2.044.949,40 | 0,00 |
| 13.365.191-6 | REVEST.DE PISO EM PLACAS DE GRANITO BRANCO POLAR POLIDO,MED.(60X60)CM, E=2,00CM.ASSENTADO C/NATA DE CIMENTO SOBRE ARGAM.DE CIM.AREIA E SAIBRO,TRACO 1:2:2 E REJUNTE CIMENTO BRANCO. | M2 | 10.239,94 | 188,89 | 1.934.222,27 | 154,17 | 1.578.691,55 | 355.530,72 |
| 13.365.193-6 | RODAPE DE GRANITO BRANCO POLAR,ESP=2CM E H=10CM,ACABAM.POLI-DO,ASSEN.C/ARGAM.DE CIMENTO,AREIA E SAIBRO NO TRACO 1/2/2 SOBRE CHAPISCO DE CIMENTO E AREIA NO 1/3,REJ.DE CIMENTO BRANCO | M | 31.910,25 | 31,43 | 1.002.939,16 | 31,43 | 1.002.939,16 | 0,00 |
| 18.052.209-6 | ESCADA ROLANTE COMPOSTA POR 06 UNIDADES PARA O MARACANÃ,CONFORME PROPOSTA OTIS ELEVADORES.FORNECIMENTO E INSTALACAO. | UN | 1,00 | 1.769.241,21 | 1.769.241,21 | | | |
| 11.025.012-0 | CONCRETO BOMBEADO FCK = 30MPA | M3 | 5.166,00 | 335,42 | 1.732.779,72 | 337,07 | 1.741.277,79 | (8.498,07) |
| 02.004.013-6 | CONSTRUCAO DOS PREDIOS PARA AS INSTALACOES PROVISORIAS DA ADMINISTRACAO LOCAL E FISCALIZACAO DAS OBRAS DE REFORMA E ADEQUACAO DO ESTADIO DO MARACANÃ PARA A COPA DE 2014. | M2 | 2.540,12 | 665,14 | 1.689.535,42 | 665,14 | 1.689.535,42 | 0,00 |
| 11.011.030-1 | CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, ACO CA-50B OU CA-50A, EM BARRA REDONDA C/DIAM. DE 8 A 12,5MM | KG | 907.999,00 | 1,73 | 1.570.838,27 | 1,73 | 1.570.838,27 | 0,00 |
| 14.002.850-6 | GUARDA CORPO EM ACO INOX COM CORRIMAO DE DIAMETRO 5 CM E BARRAS VERT. 1,36M EM TUBO DE ACO INOX DIAM.3,5CM COM ALT.0,98ME VIDRO TEMP.ESP.16MM,ALT.0,67M,INCL.ACESS.FIX.F.I. | M | 1.398,72 | 1.156,38 | 1.617.451,83 | | | |
| 11.004.020-1 | FORMA DE MAD. P/MOLDAGEM DE PECAS DE CONCR. ARMADO C/PARAMENTOS PLANOS, SERVINDO A MAD. 3 VEZES,EM TABUAS DE PINHO DE 3ª | M2 | 67.955,00 | 23,71 | 1.611.213,05 | 39,71 | 2.698.493,05 | (1.087.280,00) |
| 17.018.115-0 | PINTURA C/TINTA ACRILICA INT.OU EXT.,EM TIJ.,CONCR.LISO,CIM.-AMIANTO,REVESTIM.,MAD.E FERRO,INCL. 2 DEMAOS DE MASSA CORR. | M2 | 81.755,31 | 19,57 | 1.599.951,42 | 20,88 | 1.707.050,87 | (107.099,46) |
| 13.330.173-6 | REVESTIMENTO DE PISO CERAMICO TP.GRES P/USO INDUST.,PLACA EXTRUDADA 300X300X12MM TP.KERAFLOOR REF.7032/1015,COR CINZACLARO,DA GAIL OU SIMILAR.FORNEC.E INSTAL. | M2 | 14.929,12 | 100,95 | 1.507.094,66 | 92,15 | 1.375.645,10 | 131.449,57 |
| 18.006.059-6 | TROCADOR DE FRALDAS DE SOBREPOSTO,MEDINDO 89.2CM DE COMPRIM.E 50.8CM DE ALTURA,DETALHAMENTO DE ESPESSURA:10.2CM(FECHADO)E 38.6CM(ABERTO).FORN.E COLOCACAO. | UN | 138,00 | 905,43 | 124.949,34 | 905,43 | 124.949,34 | 0,00 |
| 11.030.088-6 | LAJE PAINEL DE 25CM DE LARGURA,BETA 12 PARA SOBRECARGA DE4,0KN/M2 E VAO ATE 5,00M,INCLUSIVE EPS 5X15X50CM,EXCLUSIVECAPEAMENTO. | M2 | 27.544,00 | 53,30 | 1.468.095,20 | 53,30 | 1.468.095,20 | 0,00 |
| 13.035.005-6 | REVESTIMENTO MONOLITICO COMPOSTO DE GRANULADOS MINERAIS E COMPOSTO LIGANTE TIPO FULGET, ESPESSURA MEDIA DE APLICACAOENTRE 12 A 15MM, .FORNEC. E COLOCACAO | M2 | 19.977,80 | 72,81 | 1.454.583,62 | | | |
| 01.002.054-6 | PERFURACAO EM SOLO PARA EXECUCAO DE ESTACA RAIZ,DIAM.410MM. | M | 8.101,00 | 177,96 | 1.441.653,96 | 337,29 | 2.737.006,86 | 0,00 |
| 10.003.132-6 | ESTACA RAIZ DIAM.410MM, INJECAO DE ARGAMASSA, INCL. FORNEC. DOS MATERIAIS (CIMENTO, AREIA E ACO), EXCL. PERFURACAO. | M | 8.130,00 | 159,33 | 1.295.352,90 | | | |
| 11.004.038-1 | ESCORAMENTO DE FORMAS DE 4,00 ATE 5,00M DE PE DIREITO, C/PINHO DE 3ª, TABUAS EMPREGADAS 3 VEZES, PRUMOS 4 VEZES | M3 | 167.199,00 | 8,59 | 1.436.239,41 | 8,96 | 1.498.927,89 | (62.688,48) |
| 11.004.069-1 | ESCORAMENTO DE FORMA DE PARAMENTO VERT., P/ALT. DE 1,50 A 5,00M, C/ 30% DE APROVEIT. DA MAD. | M2 | 78.165,00 | 18,25 | 1.426.511,25 | 19,97 | 1.561.064,48 | (134.553,23) |

| CURVA ABC - ORÇAMENTO OBRAS DO ESTÁDIO MARACANÃ | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ORÇAMENTO FINAL EMOP | | | | ORÇAMENTO FINAL TCU | | |
| Item | Descrição | UNIDADE | QUANTIDADE | Custo Unit. | TOTAL (A) | Custo Unit. | Total (B) | Diferença (A-B) |
| 18.027.997-6 | PROJETORES P/ILUMINACAO DO CAMPO DO JOGO DO ESTADIO MARIOFILHO(MARACANÃ),INCL.LAMPADAS,REATORES E PECAS DE REPOSICAO.CONF.PROPOSTA DA GE ELETRICA. | UN | 1,00 | 1.386.662,17 | 1.386.662,17 | | | |
| 15.034.038-6 | ELETRODUTO EM ACO CARBONO,TIPO PESADO,C/COSTURA OU SEM,GALV.A FOGO,REBARBA INT.REMOVIDA,ATEND.ABNT NBR 5598,DIAM.4".FORNECIMENTO E COLOCACAO. | M | 27.099,00 | 50,07 | 1.356.846,93 | 56,94 | 1.542.935,76 | (186.088,83) |
| 11.009.013-0 | BARRA DE ACO CA-50, C/SALIENCIA, DIAM. DE 6,3MM, DESTINADAA ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 320.071,00 | 4,22 | 1.350.699,62 | 5,12 | 1.637.547,25 | (286.847,63) |
| 18.052.215-6 | SISTEMA DE DETECCAO E ALARME DE INCENDIO | UN | 1,00 | 1.058.528,51 | 1.058.528,51 | 1.058.528,51 | 1.058.528,51 | 0,00 |
| 15.008.158-6 | CABO DE COBRE COM ISOLAMENTO TERMOPLASTICO, LIVRE DE HALOGENIOS COM BAIXA EMISSAO DE FUMACA E GASES TOXICOS, BITOLA 240.0MM2 1KV.FORNECIMENTO E COLOCACAO. | M | 9.440,00 | 90,67 | 855.924,80 | 90,67 | 855.924,80 | 0,00 |
| 18.052.238-6 | SISTEMAS FIXOS DO GAS FM-200,COM DETECÇÃO E ALARME PARA AS SALAS TECNICAS DO MARACANÃ. | UN | 1,00 | 494.277,92 | 494.277,92 | 494.277,92 | 494.277,92 | 0,00 |
| 18.052.224-6 | SISTEMA DE DETECÇÃO E ALARME DE INTRUSÃO | UN | 1,00 | 178.473,34 | 178.473,34 | 178.473,34 | 178.473,34 | 0,00 |
| | | | | | | | | |
| | | | | Custo Total analisado: | 627.097.977,03 | Total da Diferença (sem BDI): | | 12.758.252,33 |
| | | | | Custo Total orçamento: | 740.924.538,37 | | BDI (%) | 16,00% |
| | | | | BDI: | 118.547.926,14 | | Sobrepreço: | 14.799.572,70 |
| | | | | Preço Total do Orçamento: | 859.472.464,51 | | (%) | 2,08% |
| | | | | % analisado do orçamento: | 84,64% | | | |

*19. Observa-se que foram analisados os preços dos serviços mais representativos da obra, correspondentes a 84,64% do valor total do novo orçamento. Após a análise dos argumentos apresentados pela SEOBRAS, persiste uma diferença no valor total de R$ 14.799.572,70, equivalente ao percentual de 2,08% da amostra analisada.*

*20. Tal montante pode ser considerado inexpressivo em face do valor total do orçamento analisado. Em situações excepcionalíssimas, a jurisprudência do TCU tem admitido baixos percentuais de sobrepreço nos orçamentos de obras públicas. Nesse sentido, podem-se citar os Acórdãos 394/2003, 554/2005, 84/2006 e 941/2010, todos do Plenário.*

*21. Porém, apesar da aplicação do referido entendimento ao caso em concreto, deve-se ressalvar que não é qualquer superfaturamento de baixo percentual que é elidido em decorrência da característica estimativa dos orçamentos, afinal superfaturamentos advindos de aditamentos contratuais irregulares, jogo de planilha ou de reajustamentos de preços com erro de cálculo não podem ser admitidos por terem baixo percentual em relação ao valor do contrato. O mesmo pode ser dito com relação ao superfaturamento decorrente de pagamento por serviços não executados.*

*(...)*

***II.iii) CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS***

*33. É de se ressaltar que houve aumento da amostra analisada anteriormente pela Secob-1 em virtude de o Governo do Estado do Rio de Janeiro ter obtido redução de preços nos seguintes sistemas eletrônicos que vão compor as instalações prediais do futuro Estádio do Maracanã:*

*a) Sistema de Detecção e Alarme de Incêndio;*

*b) Sistema de Detecção e Alarme de Intrusão;*

*c) Sistema de Paineis Informativos, Displays e Horário Unificado;*

*d) Sistema de Comunicação de Voz e Dados; e*

*e) Sistema de Ativos de Rede e Sistema de Broadcasting.*

*34. Apenas nos sistemas elencados acima, a EMOP, por meio de negociação com a empresa Prossegur, obteve um desconto de aproximadamente R$ 2 milhões em relação ao valor originalmente proposto. A nova proposta da empresa Prossegur foi autuada à peça n. 72.*

*35. Por fim, é importante destacar que o novo orçamento apresentado ao TCU pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro foi elaborado por técnicos da EMOP utilizando serviços, quantitativos e preços unitários distintos dos acordados com o Consórcio CNO/AG/Delta mediante o Contrato 101/2010. Também não há informações de que o consórcio construtor tenha concordado com o orçamento elaborado pela EMOP ou que tenha ocorrido celebração de aditivo ao Contrato 101/2010 formalizando o novo valor da reforma do Estádio do Maracanã.*

***I. POSSIBILIDADE DE REGIME ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO PARA OBRAS DE REFORMA DA COPA DO MUNDO DE 2014***

*36. A Lei 12.350/2010, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização da Copa do Mundo FIFA 2014, instituiu o Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (RECOPA). Os tributos federais abrangidos pelo regime especial, nos casos específicos disciplinados pela Lei são: Imposto de Importação - II, Imposto Sobre Produtos*

*Industrializados – IPI, Contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS.*

*37. No caso da reforma do Estádio Maracanã, ainda não há orçamento da obra levando-se em conta a suspensão de tributos prevista no RECOPA.*

*38. Como exemplo do impacto que a referida legislação pode trazer em termos de redução de custo na obra do Maracanã, cita-se a reportagem publicada no Estadão em 9/6/2011 (disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110609/not_imp730013,0.php), segundo a qual o Estádio Itaquerão teve redução do orçamento de aproximadamente R$ 200 milhões em um orçamento de um bilhão de reais, segundo valor estimado pela construtora responsável pela obra, em virtude da suspensão de tributos federais prevista no RECOPA.*

*39. Na instrução anterior da Secob-1 foi feita uma estimativa do impacto que a aplicação da Lei 12.350/2010 poderia trazer em termos de redução do custo de reforma do Estádio do Maracanã. Estimou-se uma redução aproximada de R$ 185 milhões no valor total do orçamento da obra. Em virtude da entrega do novo orçamento pelo Estado do Rio de Janeiro, será apresentada nova estimativa de redução do valor da obra no caso de a mesma ser habilitada no RECOPA. O demonstrativo encontra-se na tabela a seguir:*

| TRIBUTO | ALÍQUOTA | CÁLCULOS | BASE DE CÁLCULO | | VALOR TRIBUTO |
|---|---|---|---|---|---|
| PIS/COFINS FAT. | 3,65% | | **VALOR TOTAL OBRA** | 859.472.464,51 | **31.370.744,95** |
| | | | | | |
| | | | **CUSTO DIRETO:** | 740.924.538,37 | |
| | | | MÃO-DE-OBRA 40% | 222.277.361,51 | |
| | | | MATERIAL 60% | 518.647.176,86 | |
| | | | | | |
| | | | **MATERIAL:** | | |
| | | | IMPORTADO 40% | 207.458.870,74 | |
| | | | NACIONAL 60% | 311.188.306,12 | |
| | | | | | |
| PIS | 1,65% | | NACIONAL | 311.188.306,12 | **5.134.607,05** |
| COFINS | 7,60% | | NACIONAL | 311.188.306,12 | **23.650.311,26** |
| IPI | 10% | | NACIONAL | 311.188.306,12 | **31.118.830,61** |
| | | | | | |
| II | 14% | % sobre VA | IMPORTADO | 207.458.870,74 | **29.044.241,90** |
| IPI | 10% | % sobre a soma (VA + II) | IMPORTADO | 236.503.112,65 | **23.650.311,26** |
| PIS | 1,65% | 1,65%*(VA*X) | IMPORTADO | 291.532.473,71 | **4.810.285,82** |
| COFINS | 7,60% | 7,60%*(VA*X) | IMPORTADO | 291.532.473,71 | **22.156.468,00** |
| ICMS | 18,00% | 18% sobre a soma (VA+II+IPI+PIS+COFINS) | | | |
| X | | | | 1,405254317 | |
| | | | | | |
| TOTAL | | | | | **170.935.800,87** |

*40. Na estimativa realizada no quadro anterior foram aplicadas as fórmulas da Instrução Normativa SRF nº 572, de 22 de novembro de 2005 (disponível no endereço eletrônico: www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/2005/in5722005.htm):*

*"I – na importação de bens:*

$$Cofins_{IMPORTAÇÃO} = d \times (VA \times X)$$

$$Pis_{IMPORTAÇÃO} = c \times (VA \times X)$$

*Onde,*

$$X = \left[\frac{1 + e \times [a + b \times (1 + a)]}{(1 - c - d) \times (1 - e)}\right]$$

*VA = Valor Aduaneiro*

*a = alíquota do Imposto de Importação (II);*

*b = alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);*

*c = alíquota da Contribuição para o PIS/PASEP – Importação;*

*d = alíquota da COFINS – Importação;*

*e = alíquota do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)".*

*41. As alíquotas dos tributos são variáveis dependendo do bem a ser importado, trazendo bastante dificuldade na estimativa de custo de internalização pelo orçamentista. As alíquotas do II – Imposto de*

*Importação e IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados estão publicadas na TAB – Tarifa Aduaneira do Brasil. As alíquotas de ICMS variam conforme o produto e o estado de destino da mercadoria, exigindo análise da legislação estadual.*

*42. Foram utilizadas alíquotas médias para cada tributo de forma conservadora, e estimou-se que 70% do custo direto da obra será para a aquisição de materiais, dos quais pelo menos 40% serão importados. Isso porque o empreendimento envolve novas tecnologias, a exemplo da cobertura que representa percentual significativo da execução.*

*43. Dessa forma, encontrou-se o valor de R$ 170.935.800,87, que representa 19,9% do valor total orçado (R$ 859.472.464,51). Esse valor é semelhante ao estimado para o Estádio do Itaquerão, que representa cerca de 20% do total contratado.*

*44. Diante do exposto, propõe-se determinar ao BNDES a inclusão de cláusula no contrato de financiamento a ser celebrado com o Governo do Estado do Rio de Janeiro obrigando o ente federado a promover o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato 101/2010, no caso de a obra de reforma do Estádio do Maracanã ser beneficiada pela isenção fiscal prevista na Lei nº 12.350/2010, que institui o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (RECOPA).*

***II. BENEFÍCIOS DE CONTROLE***

*1. O valor inicialmente previsto para todo o empreendimento (R$ 956.787.720,00) foi informado no dia 17/05/2011, no auditório do TCU, em que autoridades do Governo do Rio de Janeiro fizeram uma apresentação sobre o projeto executivo e o orçamento da obra de reforma do Estádio do Maracanã para técnicos e autoridades desta Corte de Contas e da Controladoria-Geral da União (CGU).*

*45. Conforme descrito na instrução anterior desta Unidade Técnica, o referido orçamento jamais chegou a ser entregue ao Tribunal de Contas da União, já que no período compreendido entre as entregas parciais das planilhas de preços, a equipe encarregada da análise detectou algumas inconsistências na documentação encaminhada.*

*46. No dia 14/06/2011, por meio do Ofício SEOBRAS/SSE n. 2190/2011 (peça n. 32), foi esclarecido que o orçamento apresentado totalizava o montante de R$ 931.885.382,19, alterando o valor inicialmente previsto para todo o empreendimento (R$ 956.787.720,00).*

*47. Tal redução de R$ 24.902.337,81 (incluso BDI de 16%) resultou de modificação de alguns serviços, mas, em sua maior parte (R$ 23.964.880,61), deveu-se a questionamento da equipe da Secob-1 encarregada da instrução do presente processo em relação aos serviços "porta de enrolar, CH n. 22, perfil meia cana - Transvision - dimensões 13,00 x 3,00 m, acionamento elet., freio a disco, mot. Blind. 220/380 v, inc. guia PVC, soleira borr., trava e botoeira, acab. pint. Elet. F/I" e " piso de alta resistência monolítico, ar. nat. cim/agreg. Minerais", em que a EMOP acatou as considerações feitas pela equipe técnica.*

*48. Para o primeiro serviço, em que estavam previstos 495 portões, a EMOP, questionada pela equipe técnica da Corte de Contas, reduziu a quantidade para 5 portões, em conformidade com o previsto no projeto, o que gerou um benefício de R$ 12.442.474,94 (incluso BDI de 16%).*

*49. Já o segundo serviço foi excluído da planilha orçamentária pela EMOP, após questionamento dos locais em que seria executado tal serviço. O benefício dessa redução foi de R$ 11.552.405,67 (incluso BDI de 16%).*

*50. Assim, o último orçamento apresentado, no valor de R$ 859.472.464,51, representa uma redução de R$ 97.315.255,49 em relação à estimativa inicial de R$ 956.787.720,00 para a reforma do Maracanã. A redução efetivamente ocorrida foi ainda maior, pois o novo orçamento incluiu os custos, recomendados pelo TCU, com alimentação e transporte dos empregados e com instalação e locação das gruas, no valor total de R$ 18.410.051,51, cuja omissão na planilha orçamentária foi detectada pela equipe da Secob-1. Portanto, o benefício efetivo a ser considerado deve ser de R$ 115.725.307,00.*

***III. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*51. Ressalta-se, preliminarmente, que a equipe encarregada da instrução do processo trabalhou em regime de colaboração com servidores da Controladoria-Geral da União (CGU). Destaca-se, a importante contribuição daquele Órgão de Controle no levantamento dos preços referenciais de alguns*

*dos itens da curva ABC, em especial, no esforço empreendido para obtenção de cotações de preços junto a fornecedores, o que propiciou o atingimento de significativa parcela do benefício retro mencionado.*

*52. Com base na análise efetuada nos tópicos precedentes, podem ser formuladas as seguintes conclusões:*

 *Procedeu-se à análise dos preços dos serviços mais representativos do novo orçamento apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, correspondentes a 84,64% do valor total do orçamento. Na amostra analisada, apurou-se uma diferença a maior entre os preços do novo orçamento e os preços referenciais no valor total de R$ 14.799.572,70, equivalente ao percentual de 2,08% do montante do orçamento analisado.*

 *A referida diferença não deve ser caracterizada como sobrepreço no novo orçamento apresentado pela SEOBRAS, em função das considerações apresentadas em seção específica desta instrução.*

 *Não se dispõe de informações se o novo orçamento apresentado ao TCU pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R$ 859.472.464,51, conta com a anuência formal do consórcio contratado ou o se Contrato 101/2010 foi aditado alterando o valor da obra de acordo com o referido orçamento.*

*53. Diante das conclusões exaradas acima, cabe analisar a possibilidade de formalização e liberação do empréstimo pleiteado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro junto ao BNDES. Nesse sentido, o voto condutor do Acórdão 1.517/2011 – Plenário apresentou as seguintes considerações ao examinar o projeto executivo da Arena Amazonas encaminhado ao TCU pelo governo amazonense:*

*Em um contexto dessas decisões, pano de fundo do corrente processo e demais financiamentos do BNDES para a construção das arenas da Copa, alerto que tais providências não buscam, apenas, resguardar eventual prejuízo decorrente das operações de crédito a serem realizadas - posto que as garantias contratuais do Fundo de Participação dos Estados seriam suficientes para tal. Existe um viés ainda mais amplo. Afora a indissociável vinculação à moralidade nos investimentos realizados por um Banco público, ao não se admitir que exista o emprego de recursos em empreendimentos com sobrepreço, busca-se a segurança no resultado dessas ações.*

*Em outras palavras, a União, ao propiciar financiamentos com taxas mais baixas, ultima o desenvolvimento do país. Empréstimos diferenciados com finalidade distinta maculariam a própria legitimidade nessas atuações. No presente caso, o bem coletivo - teleologia de todas as formas de administração - se materializa pela conclusão tempestiva das obras e na própria viabilidade da realização da Copa do Mundo no Brasil. Obras extemporâneas não terão cumprido a sua finalidade.*

*Assim, a garantia desse investimento (na verdade de seu resultado) é também a certeza de que as obras estejam prontas. É por isso que o BNDES deve se cercar de meios que lhe permitam aferir a viabilidade do objeto do empréstimo. Sem os projetos, a factibilidade de seus custos e exequibilidade de seus cronogramas, não há meios para garantir e controlar o resultado desses financiamentos. Essas preocupações eu já expus ao proferir o meu voto no Acórdão 1517/2011-P, em avaliação desta Corte acerca dos riscos envolvidos para a Copa do Mundo. (grifo nosso)*

*54. Dessa forma, não havendo indícios de sobrepreço materialmente relevantes no orçamento analisado, não há óbices para liberação de recursos pelo BNDES para o financiamento da obra de reforma do Estádio do Maracanã. No entanto, cabe ao BNDES certificar-se de que valor da obra não ultrapassará o montante de R$ 859.472.464,51.*

*55. Finalmente, pelo fato de a obra de reforma do Estádio do Maracanã estar sendo executada com recursos exclusivamente estaduais, não alcançados pela competência constitucional desta Corte de Contas, observa-se que não foi escopo da presente instrução analisar a legalidade dos atos praticados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro na licitação e na contratação do empreendimento. Também não foi objeto da presente instrução a análise da regularidade da execução da obra e dos pagamentos efetuados. Apenas o projeto executivo e o orçamento apresentados ao TCU foram analisados, por se revestirem de elementos fundamentais para a concessão de crédito pelo BNDES.*

*56. As demais propostas de encaminhamento formuladas na instrução à peça 61 são novamente reproduzidas a seguir.*

*57. Ante o exposto, propõe-se o envio dos autos à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:*

*I - dar ciência ao BNDES e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro que, quanto à operação de crédito relativa às obras de reforma do Estádio do Maracanã:*

*a) o orçamento da obra, no valor de R$ 859.472.464,51, e os documentos apresentados como "projetos executivos" nos correntes autos foram considerados suficientes para o atendimento ao Acórdão 845/2011-Plenário;*

*b) as análises do orçamento e dos projetos executivos da obra por parte dos órgãos de controle não afasta a responsabilidade do BNDES na verificação dos documentos quanto a seus aspectos econômicos, financeiros e de engenharia, conforme previsto nos normativos da entidade;*

*c) não há óbices para a liberação do crédito aprovado para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, desde que o BNDES se certifique que o valor do Contrato 101/2010 fique limitado ao valor máximo de R$ 859.472.464,51.*

*II - determinar ao BNDES a inclusão de cláusula no contrato de financiamento a ser celebrado com o Governo do Estado do Rio de Janeiro obrigando o ente federado a promover o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 101/2010, no caso de a obra de reforma do Estádio do Maracanã ser beneficiada pela isenção fiscal prevista na Lei nº 12.350/2010.*

*III - dar ciência da deliberação que vier a ser expedida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, bem como de cópia da presente instrução, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para o exercício de sua competência fiscalizatória, em observância, também, ao Protocolo de Cooperação firmado com o Tribunal de Contas da União, em 11 de maio de 2010;*

*IV - dar ciência do Acórdão que vier a ser prolatado, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:*

*a) ao Ministério do Esporte;*

*b) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;*

*c) ao Governador do Estado do Rio de Janeiro;*

*d) à Controladoria Geral da União;*

*e) ao Procurador-Geral da República, para subsidiar as atividades do Grupo de Trabalho Copa 2014, instituído no âmbito do Ministério Público Federal; à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro; e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;*

*V - determinar à 9ª Secex que prossiga com o acompanhamento das ações do BNDES no que concerne ao financiamento da reforma do Estádio do Maracanã no âmbito do Programa Pró Copa Arenas."*

13. O Diretor e o Secretário da unidade anuíram à proposta (peças 75 e 76).

14. As discussões específicas relativas a cada um dos serviços questionados foi reproduzida no anexo I ao relatório da unidade (peça 74). Apesar de extenso, entendo que a transcrição de cada uma dessas considerações seja fundamental para a exata ciência da complexidade do trabalho e dos motivos que embasarão a futura decisão a ser tomada:

*"**Análise dos argumentos apresentados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro***

***Serviço (18.052.240-6): SISTEMA DE COBERTURA TENSIONADA, INCLUINDO ESTRUTURA METÁLICA, CABOS "FULLY LOCKED" E MEMBRANA "PTFE", CONFORME PROJETO DA HIGHTEX.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 256.714.917,00;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 229.752.944,20;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 252.427.778,39;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 252.427.778,39.***

*Dada a especificidade do assunto e a ausência de sistemas oficiais que forneçam parâmetros de custo para o serviço, foi realizada análise desses custos frente aos firmados no Contrato n. 101/2010. O resultado dessa análise está evidenciado na tabela a seguir.*

| Serviço (18.052.240-6): SISTEMA DE COBERTURA TENSIONADA, INCLUINDO ESTRUTURA METÁLICA | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Maracanã | | | Valores contratados | | |
| Item | Descrição | Und. | Qtde | C. Unit. | Total (mai/2011) | Total (dez/2009) | C. Unit. | Total | Sobrepreço |
| FORNECIMENTO | | | | | | | | | |
| 1.1 | Anel de compressão (2100x850x44,5mm) | m | 875 | 42.533,00 | 37.216.375,00 | 34.790.262,54 | 28.879,97 | 25.269.974,18 | 9.520.288,36 |
| 1.2 | Mastros suspensos (300x10mm e 150x10mm) | ton | 140,7 | 40.080,00 | 5.639.256,00 | 5.271.636,39 | 42124,19 | 5.926.873,53 | (655.237,14) |
| 1.3 | Sistemas de cabos fully locked | ton | 810,2 | 49.356,00 | 39.988.231,20 | 37.381.423,15 | 41022,9 | 33.236.753,58 | 4.144.669,57 |
| 1.4 | peças fundidas | ton | 189,9 | 42.080,00 | 7.990.992,00 | 7.470.064,18 | 29274,99 | 5.559.320,60 | 1.910.743,58 |
| 1.5 | painéis de mebrana ptfe | m2 | 47350,05 | 791,00 | 37.453.889,55 | 35.012.293,67 | 658,97 | 31.202.262,45 | 3.810.031,22 |
| 1.6 | sistema de drenagem e passarela (1 anel de 600m + 4x radial 65m | vb | 1 | 2.868.120,00 | 2.868.120,00 | 2.681.149,03 | 2.511.953,62 | 2.511.953,62 | 169.195,41 |
| MONTAGEM | | | | | | | | | |
| 2.1 | Anel de compressão - Pré-montagem | m | 875 | 9.423,00 | 8.245.125,00 | 7.707.630,40 | 6220,39344 | 5.442.844,26 | 2.264.786,14 |
| 2.2 | Anel de compressão - Montagem (içamento e posicionamento) | m | 875 | 17.914,00 | 15.674.750,00 | 14.652.922,75 | 37812,89324 | 33.086.281,58 | (18.433.358,84) |
| 2.3 | Sistemas de cabos fully locked | ton | 1000,1 | 70.340,00 | 70.347.034,00 | 65.761.154,38 | 55397,86 | 55.403.399,79 | 10.357.754,60 |
| 2.4 | painéis de mebrana ptfe | m2 | 47350,07 | 980,00 | 46.403.068,60 | 43.378.081,27 | 639,67 | 30.288.419,28 | 13.089.661,99 |
| 2.5 | sistema de drenagem e passarela | vb | 1 | 2.790.190,00 | 2.790.190,00 | 2.608.299,24 | 1.824.861,33 | 1.824.861,33 | 783.437,91 |
| | | | | Total | 274.617.031,35 | 256.714.917,00 | Total | 229.752.944,20 | 26.961.972,80 |

*Após oitiva do Governo do Estado do Rio de Janeiro, foram apresentadas novas justificativas, as quais estão resumidas e analisadas a seguir. Além disso, a EMOP reduziu o custo de cada um dos serviços listados na tabela acima, no percentual fixo de 1,67%.*

***Argumento:***

***Anel de compressão (2100 x 850 x 44,5 mm)***

*A EMOP apresentou as seguintes justificativas:*

- *Embora o material (aço) seja o mesmo, sua especificação mudou para K2-Z (material mais nobre), o que requer que todas as chapas sejam testadas em ultrassom;*
- *Ocorreu acréscimo no custo de fabricação em função da duplicação da quantidade de soldas;*
- *Houve aumento da espessura das chapas;*
- *Passaram a ser utilizadas placas-cabeça, não previstas anteriormente;*
- *Foi alterado o tamanho do rolamento e aumentada sua complexidade, com conexão de aderência e atrito deslizantes (coeficiente de atrito $\mu \geq 0,3$): Foram especificados rolamentos de alta complexidade, com conexão de aperto e atrito, que não constavam no modelo anterior. Rolamentos de concreto são altamente pré-tensionados e precisam ser mais fortes.*

***Sistemas de cabos fully locked***

*A EMOP apresentou as seguintes justificativas:*

- *O corpo do cabo "fully locked" não é homogêneo, sendo composto por dois materiais diferentes em fabricação:*
- *Um elemento interno composto por cabos de seção circular e outro externo, composto por cabos com seção "Z" que a depender diâmetro pode se constituir de mais de uma camada;*
- *Trata-se também de um sistema de cabos, trabalhado em fábrica, sendo os cabos pré-tensionados para determinação dos cortes exatos, para então serem fixados com os conectores.*

***Peças fundidas***

*A EMOP justificou que, com a alteração dos diâmetros dos cabos e tensões superiores, as peças fundidas também sofreriam alteração de projeto nas dimensões e complexidade.*

***Painéis de membrana PTFE***

*A EMOP apresentou as seguintes justificativas:*

- *Observa-se que a membrana especificada para o segundo projeto não é a mesma do projeto original, pois resiste a uma tensão de 140 KN/m, enquanto que a membrana especificada anteriormente resistia a 120 KN/m;*
- *O preço orçado se refere a um sistema de membranas e acessórios, que na revisão do projeto se torna mais complexo e oneroso, utilizando mais acessórios.*

***Sistema de drenagem e passarela (1 anel de 600m + 4x radial 65m)***

*A EMOP justificou que a área de cobertura em membrana praticamente dobra, sendo, portanto, necessário implementar um sistema de coleta de drenagem em tubos fixados internamente a uma nova passarela e não previsto no sistema anterior, o qual drenava diretamente sobre a laje existente, sem qualquer sistema de captação.*

***Anel de compressão - Pré-montagem***

*A EMOP apresentou as seguintes justificativas:*

- *A pré-montagem do anel de compressão do primeiro projeto era programada para ser executada em campo, por ser de execução mais simples (peças com menores pesos);*

 *O segundo projeto detalha um anel de compressão que deverá ser pré-montado em fábrica, ajustando sua geometria em ambiente controlado, com alto acompanhamento técnico, tendo em vista suas dimensões e pesos.*

***Anel de compressão - Montagem (içamento e posicionamento)***

*A EMOP argumentou que a pré-montagem em fábrica facilita a montagem em campo, embora sejam utilizados equipamentos de maior porte.*

***Sistemas de cabos fully locked (montagem)***

*A EMOP justificou que, por se tratarem de cabos de maiores seções e maiores esforços, será necessária a utilização de equipamentos de maior capacidade para montagem, gerando maiores custos.*

***Painéis de membrana PTFE (montagem)***

*A EMOP justificou que, por se tratarem de membranas montadas com maiores tensões, os equipamentos necessários para execução desse serviço são de maior porte, além de constituir uma atividade mais complexa.*

***Sistema de drenagem e passarela (montagem)***

*A EMOP argumentou que o novo sistema de drenagem é completamente diferente do previsto originalmente no contrato, sendo as passarelas mais extensas e de maior dimensão. Além disso, os equipamentos utilizados para o serviço são diferentes.*

***Análise:***

***Anel de compressão (2100 x 850 x 44,5 mm)***

*Em que pesem as considerações da EMOP, deve-se ressaltar que o aumento da espessura das chapas, bem como a existência de placas "cabeça", já foram consideradas no cálculo da equipe. A partir da seção transversal do anel de compressão e dessas placas "cabeça", foi obtida a taxa em quilos de anel por metro linear, no valor de 2.172,48 Kg/metro.*

*Quanto à especificação do aço, não foi encontrada divergência nas especificações técnicas do material contratado e do previsto no novo projeto da cobertura do Maracanã.*

*Há que se reconhecer, entretanto, o aumento do custo de fabricação em função da duplicação da quantidade de soldas. O perfil do anel de compressão do projeto contratado é circular, ou seja, para sua confecção será realizada solda em apenas uma localidade da seção transversal. Como são dois anéis de compressão, a solda ocorrerá em dois pontos, um em cada anel. Já o novo perfil, retangular, é formado por caixões soldados, ou seja, na mesma seção transversal haverá solda em quatro pontos distintos. Houve, portanto, aumento na quantidade de solda, o que influencia nos custos de fabricação.*

*Além do mais, no anel de compressão original, a taxa de aço é de 1.838,53 kg/m, nesse valor já inclusos os dois anéis (superior e inferior). Na nova concepção da cobertura, o anel de compressão projetado apresenta taxa de 2.172,48 quilos por metro de estrutura. Houve, portanto, aumento no peso de material a ser transportado para a execução do anel de compressão. Provavelmente o transporte até o estádio será realizado mais vezes, o que faz com que o custo de transporte total seja aumentado.*

*Dessa forma, e considerando a maior complexidade dos elementos do novo anel de compressão, dentre eles o rolamento, conclui-se que a comparação com os custos contratuais não pode ser realizada, em função das características distintas dos elementos analisados.*

*Em função da escassez mundial de empresas que realizam esse tipo de cobertura, da apresentação pela EMOP de três propostas de preço, da aplicação de desconto linear de 1,67% para o serviço e da ausência de elementos para formar juízo a respeito das propostas apresentadas pela referida Empresa Pública, propõe-se que seja acatado o custo unitário para o serviço em análise.*

***Sistemas de cabos fully locked***

*Na tentativa de demonstrar indícios de sobrepreço para o fornecimento desses tipos de cabos, a equipe comparou-os com fios de cobre nu. No caso destes fios, foi demonstrado que, independentemente do diâmetro, o custo unitário por quilo é o mesmo. Dessa conclusão, a equipe considerou, na instrução anterior, que, independentemente do diâmetro dos cabos "fully locked", o preço por quilo seria o mesmo, o que justificaria a manutenção dos custos contratuais.*

*Entretanto, esses cabos "fully locked" são constituídos de dois materiais diferentes, um interno e outro externo (em Z). A EMOP encaminhou imagem desse tipo de cabo.*

*[vide documento original]*

*Da análise da seção transversal desses cabos, percebe-se que são distintos dos fios de cobre. Portanto, são pertinentes os argumentos trazidos pela EMOP, de forma que a comparação com fios de cobre não pode ser considerada razoável.*

*Além disso, cabos com diâmetros maiores são fabricados em equipamentos diferentes, mais caros. Esse aumento de diâmetro impacta no aumento da quantidade de camadas externas (perfil em "z"). Segue foto comparativa.*

*[vide documento original]*

*Dessa forma, e considerando a complexidade dos cabos "fully locked", conclui-se que a comparação com os custos contratuais não pode ser realizada, em função das características distintas dos elementos analisados.*

*Em função da escassez mundial de fornecedores desse tipo de cabo, da apresentação pela EMOP de três propostas de preço, da aplicação de desconto linear de 1,67% para o serviço e da ausência de elementos para formar juízo a respeito das propostas apresentadas pela EMOP, propõe-se que seja acatado o custo unitário para o serviço em análise.*

***Peças fundidas***

*Conforme já afirmado, houve, de uma forma geral, aumento do diâmetro dos cabos "fully locked", o que necessita de peças fundidas maiores. Além disso, a tensão de projeto é superior à prevista no modelo inicial da cobertura do estádio.*

*Peças que suportam maiores tensões devem passar por um processo de produção mais complexo, em que o controle tecnológico é maior.*

*Pelo exposto, os argumentos trazidos pela EMOP são suficientes para afastar a comparação realizada pela equipe.*

***Painéis de membrana PTFE***

*Segundo argumentação da EMOP, por apresentar tensão de projeto maior, se comparado à concepção anterior, o processo de fabricação dos painéis necessita de grampos e de terminais em maior número. O argumento é razoável, a ponto de desqualificar a comparação referencial da equipe, que se baseou em preços contratuais.*

*Em função da escassez mundial de fornecedores desse tipo de membrana, da apresentação pela EMOP de três propostas de preço, da aplicação de desconto linear de 1,67% para o serviço e da ausência de elementos para formar juízo a respeito das propostas apresentadas pela EMOP, propõe-se que seja acatado o custo unitário para o serviço em análise.*

***Sistema de drenagem e passarela (1 anel de 600m + 4x radial 65m)***

*Acata-se a justificativa da EMOP, dado que a área de captação foi aumentada, em função do aumento da área coberta – atualmente é de 47.000 m². Como a área de captação aumentou, houve um redimensionamento do sistema de drenagem. Sendo assim, não será possível estabelecer comparação com o projeto da cobertura original.*

***Anel de compressão - Pré-montagem e Montagem (içamento e posicionamento)***

*Como já afirmado na análise do fornecimento do anel de compressão, houve modificação do seu perfil, tendo a nova concepção apresentado maior taxa em quilos por metro de anel.*

*A EMOP afirma que, conquanto os anéis de compressão iniciais deveriam ser pré-montados no estádio, o novo anel de compressão necessita ser pré-montado em fábrica, em função da necessidade de maior controle tecnológico (a tensão de projeto é maior).*

*Isso faz com que o custo de pré-montagem seja mais elevado, enquanto que os de içamento e posicionamento sejam mais baixos (as peças já chegariam a campo pré-montadas, sendo necessário menos tempo de utilização dos equipamentos de içamento).*

*Deve-se ressaltar que a técnica produtiva desses anéis de compressão é de conhecimento limitado por parte desta equipe de auditoria.*

*Em função da escassez mundial de empresas que realizam esse tipo de cobertura, da apresentação pela EMOP de três propostas de preço, da aplicação de desconto linear de 1,67% para o serviço e da ausência de elementos para formar juízo a respeito das considerações apresentadas pela referida*

*Empresa Pública, propõe-se que seja acatado o custo unitário para o serviço em análise.*

***Sistemas de cabos fully locked (montagem)***

*Os cabos utilizados no novo projeto da cobertura apresentam diâmetros maiores, em função da maior tensão de projeto e da maior área de cobertura.*

*Como houve aumento de tensão, a EMOP afirma a necessidade de maiores coeficientes de mão de obra e de equipamentos maiores para que esses cabos atinjam a tensão de projeto.*

*O argumento apresentado é coerente. Aumentando-se a tensão de projeto, os custos de pré-tensionamento aumentam.*

*Dessa forma, e considerando a complexidade dos cabos "fully locked", conclui-se que a comparação com os custos contratuais não pode ser realizada, em função das características distintas dos elementos analisados.*

***Painéis de membrana PTFE (montagem)***

*A EMOP argumentou que, por apresentar tensão de projeto maior, se comparado à concepção anterior, o processo de fabricação dos painéis necessita de grampos e de terminais em maior número. Além disso, o consumo de mão de obra aumentará. Segue foto desses grampos e terminais.*

*[vide documento original]*

*O argumento é razoável, a ponto de desqualificar a comparação referencial da equipe, que se baseou em preços contratuais.*

*Em função da escassez mundial de fornecedores desse tipo de membrana, da apresentação pela EMOP de três propostas de preço, da aplicação de desconto linear de 1,67% para o serviço e da ausência de elementos para formar juízo a respeito das propostas apresentadas pela EMOP, propõe-se que seja acatado o custo unitário para o serviço em análise.*

***Sistema de drenagem e passarela (montagem)***

*Acata-se a justificativa da EMOP, dado que a área de captação foi aumentada, em função do aumento da área coberta – atualmente é de 47.000 m². Como a área de captação aumentou, houve um redimensionamento do sistema de drenagem. Sendo assim, não será possível estabelecer comparação com o projeto da cobertura original.*

***Serviço (18.052.207-6): SISTEMA DE AR CONDICIONADO CENTRAL E VENTILAÇÃO MECÂNICA COMPLETA, PARA O ESTÁDIO MÁRIO FILHO - MARACANÃ COPA 2014. FORNECIMENTO E MONTAGEM.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 48.844.340,89;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 39.677.275,79;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 41.506.233,62;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 41.506.233,62.***

***Argumento:***

*Ao analisar a proposta da empresa Termoeste Construções e Instalações, a EMOP argumentou que os compressores dos sistemas VRF's (fluxo de refrigerante variável) cotados não estavam adequados à especificação técnica. Além disso, argumentou que não foi cotada a automação da central de água gelada.*

*Para solucionar a pendência, a EMOP apresentou proposta da Termoeste com as correções necessárias, no valor total de R$ 44.967.795,00, data-base de agosto de 2011.*

*Para levar o valor a dezembro de 2009 (data-base do contrato n. 101/2009), utilizou-se o índice da EMOP para a família de composições 18, no valor de 0,9230 (referente aos meses de dezembro de 2009 e de junho de 2011). Portanto, o valor final da proposta é de R$ 41.506.233,62.*

***Análise:***

*As considerações da EMOP serão acatadas, pois estão embasadas em retificação da proposta obtida pela CGU junto à empresa Termoeste. Ressalta-se que, ainda assim, houve redução de custo no valor total de R$ 7.338.107,20.*

***Serviço (05.105.311-6): ADMINISTRAÇÃO LOCAL PARA OBRAS DE REFORMA COM MODIFICAÇÕES E ACRÉSCIMOS PARA O ESTÁDIO MÁRIO FILHO, MARACANÃ COPA 2014, CONFORME ORÇAMENTO EMOP Nº 8400.002/11.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 32.863.882,27;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 20.300.599,92;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 28.582.866,98 (houve inclusão de alimentação e transporte nesse serviço, conforme crédito concedido pela equipe do TCU. Retirando-se esse acréscimo, o valor de "administração local" seria de R$ 20.300.067,04);***

***- Custo unitário revisado pelo TCU: R$ 28.582.866,98.***

***Argumento:***

*A EMOP argumentou que as características e as peculiaridades de cada empreendimento (tipo, local de execução, prazo, valor, complexidade, vulto, etc.) são os fatores que determinam, efetivamente, o dimensionamento das equipes de administração local.*

*Portanto, para a entidade estatal, a reforma e adequação do Maracanã, embora destinada à realização dos eventos da Copa do Mundo, tal como os estádios de Cuiabá, Brasília e Manaus, não poderia ter sua administração local a eles comparada sem uma avaliação de suas características específicas de execução.*

*Acrescentou que a obra constitui reforma de uma estrutura tombada pelo patrimônio histórico e, por consequência, exige tratamento técnico diferenciado para recuperação e conservação de suas estruturas remanescentes.*

*A EMOP também argumentou que o Maracanã apresenta a maior capacidade dentre os estádios que serão utilizados na Copa do Mundo de 2014 e que o tamanho será proporcional à complexidade das instalações.*

*Foi apresentada uma Estrutura Analítica de Projetos – EAP, em que é identificada cada uma das etapas de serviço necessárias à execução do empreendimento, constando início e fim da atividade e seus respectivos percentuais de execução. Essa EAP foi acompanhada de um histograma de mão de obra, o que, segundo a EMOP, justificaria o valor do item "administração local".*

***Análise:***

*Apesar dos argumentos, a EMOP apresentou redução de custo em função da diminuição dos coeficientes empregados de mão de obra. Faz-se necessário, todavia, analisar os argumentos propostos pela entidade estatal.*

*A reforma do estádio do Maracanã apresenta como principais serviços o sistema de cobertura tensionada, o sistema de ar condicionado, a instalação de mobiliário esportivo e o fornecimento e instalação de componentes eletrônicos (controle de acesso, painéis informativos, sonorização, automação predial, CFTV, dentre outros).*

*Ainda que não sejam subcontratados, a execução desses serviços apresenta algo em comum: a baixa influência da mão de obra sobre o custo dos equipamentos e materiais. Por consequência, a comparação com outros estádios é razoável, em função de estar prevista a execução de serviços semelhantes. Nesse ponto, ressalta-se que os parâmetros de consumo de mão de obra utilizados pela equipe foram baseados nos maiores encontrados dentre os estádios de Brasília, Cuiabá e Manaus. No caso de haver subcontratação – o que provavelmente ocorrerá – a mão de obra empregada do consórcio contratado é ainda menor, sendo necessário, apenas, checar se o serviço está sendo executado de acordo com a especificação técnica.*

*Por ser obra de reforma, é procedente o argumento da necessidade de se conferir tratamento técnico diferenciado para recuperação e conservação das estruturas remanescentes do Maracanã. Entretanto, o argumento não é suficiente para justificar a elevação de custos da administração local – no Contrato n. 101/2010 havia previsão de R$ 12.035.879,00, enquanto que no orçamento entregue em junho de 2011 o valor desse item subiu para R$ 32.863.882,27. Ressalta-se que os serviços argumentados pela EMOP não atingem a importância de 3% em relação ao custo total do empreendimento.*

*Quanto ao tamanho do estádio se comparado aos demais, pelos motivos já expostos – custo de equipamentos e materiais determinantes para o valor do serviço e alta probabilidade de subcontratação – considera-se que não é motivo suficiente para a ocorrência de aumento significativo da quantidade de mão de obra.*

*De posse da EAP e do histograma de mão de obra, a equipe identificou algumas inconsistências entre esses dois elementos. Por exemplo, na EAP está previsto que, em julho de 2012, as estruturas de concreto moldadas "in loco", as fundações de pilares, os diversos pré-moldados e a recuperação estrutural já estarão concluídas. Entretanto, no histograma de mão de obra, nos meses seguintes ainda está prevista a utilização de 731 armadores.*

*Em outro serviço, demolição da cobertura, está prevista a conclusão do serviço em novembro de 2011. Para esse serviço, está prevista a utilização de guindastes de 230, 400 e 800 toneladas. Entretanto, no histograma de mão de obra consta a necessidade de 151 operadores de guindaste no período de dezembro de 2011 a dezembro de 2012.*

*Diante disso, a equipe do TCU solicitou o esclarecimento dessas inconsistências.*

*A EMOP então encaminhou o orçamento final, datado de 24 de agosto de 2011, acatando as considerações do TCU, no sentido de diminuir a quantidade de horas de mão de obra indireta.*

*O novo orçamento da EMOP para o serviço é de R$ 28.582.886,98. Houve inclusão de alimentação e transporte nesse serviço, conforme crédito concedido pela equipe do TCU – assunto já discutido na instrução anterior (peça 61). Retirando-se esse acréscimo, o valor de "administração local" seria de R$ 20.300.067,04, valor menor que o apontado pela equipe.*

*O orçamento apresentado pela EMOP encontra-se a seguir reproduzido.*

| Código EMOP | Descrição | Unid. | Custo Unitário | Quant Horas/ Mês | Total homens/mês | Total R$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 05.105.023-0 | MAO-DE-OBRA DE ALMOXARIFE | H | 10,960 | 176 | 36,00 | 69.442,56 |
| 05.105.022-0 | MAO-DE-OBRA DE APONTADOR | H | 10,960 | 176 | 326,00 | 628.840,96 |
| 05.105.024-0 | MAO-DE-OBRA DE AUXILIAR DE ALMOXARIFADO | H | 7,420 | 176 | 112,00 | 146.263,04 |
| 05.105.041-0 | MAO-DE-OBRA DE AUXILIAR DE ESCRITORIO | H | 8,770 | 176 | 320,26 | 494.327,72 |
| 05.105.026-0 | MAO-DE-OBRA DE AUXILIAR TECNICO | H | 11,560 | 176 | 192,00 | 390.635,52 |
| 05.105.037-0 | MAO-DE-OBRA DE CHEFE DE ESCRITORIO | H | 15,410 | 176 | 162,42 | 440.509,03 |
| 05.105.035-0 | MAO-DE-OBRA DE DESENHISTA "A" | H | 13,540 | 176 | 47,00 | 112.002,88 |
| 05.105.027-0 | MAO-DE-OBRA DE FEITOR | H | 13,540 | 176 | 1.577,00 | 3.758.054,08 |
| 05.105.028-0 | MAO-DE-OBRA DE ENCARREGADO | H | 16,280 | 176 | 795,42 | 2.279.101,02 |
| 05.105.032-0 | MAO-DE-OBRA DE ENGENHEIRO OU ARQUITETO JR. | H | 39,050 | 176 | 276,92 | 1.903.215,78 |
| 05.105.033-0 | MAO-DE-OBRA DE ENGENHEIRO OU ARQUITETO SENIOR | H | 46,860 | 176 | 237,76 | 1.960.892,31 |
| 05.105.034-0 | MAO-DE-OBRA DE ENGENHEIRO OU ARQUITETO, COORDENADOR GERAL DE PROJETOS OU SUPERVISOR DE OBRAS | H | 56,230 | 176 | 192,00 | 1.900.124,16 |
| 05.105.040-0 | MAO-DE-OBRA DE ESCRITURARIO | H | 8,770 | 176 | 46,00 | 71.001,92 |
| 05.105.025-0 | MAO-DE-OBRA DE ESTAGIARIO | H | 3,880 | 120 | 256,00 | 119.193,60 |
| 05.105.029-0 | MAO-DE-OBRA DE MESTRE DE OBRAS "A" | H | 22,100 | 176 | 51,00 | 198.369,60 |
| 05.105.021-0 | MAO-DE-OBRA DE OPERADOR DE MAQUINAS, EM CONSTRUCAO CIVIL | H | 8,410 | 176 | 26,00 | 38.484,16 |
| 05.105.038-0 | MAO-DE-OBRA DE SECRETARIA | H | 8,770 | 176 | 48,42 | 74.737,24 |
| 05.105.050-0 | MAO-DE-OBRA DE TECNICO DE EDIFICACOES | H | 16,280 | 176 | 911,94 | 2.612.963,44 |
| 05.105.XX5-0 | MÃO-DE-OBRA PARA MÉDICO DO TRABALHO (UTILIZADO O VALOR DA COMPOSIÇÃO DE ENGENHEIRO OU ARQUITETO, COORDENADOR GERAL DE PROJETOS OU SUPERVISOR DE OBRAS - ITEM 05.105.034-0) | H | 56,230 | 176 | 27,00 | 267.204,96 |
| 05.105.XX6-0 | MÃO-DE-OBRA PARA ENFERMEIRA DO TRABALHO (UTILIZADO O VALOR DA COMPOSIÇÃO DE ENGENHEIRO JR - ITEM 05.105.032-0) | H | 39,050 | 176 | 19,00 | 130.583,20 |
| 05.105.XX7-0 | MÃO-DE-OBRA PARA MOTORISTA VEICULO LEVE (UTILIZADO O VALOR DA COMPOSIÇÃO DE MOTORISTA DE GUINDAUTO - ITEM ELEMENTAR 01917) | H | 8,110 | 176 | 71,00 | 101.342,56 |
| 05.105.XX8-0 | MÃO-DE-OBRA PARA COMPRADOR PL (UTILIZADO O VALOR DA COMPOSIÇÃO DE ENGENHERIO JR - ITEM 05.105.032-0) | H | 39,050 | 176 | 68,00 | 467.350,40 |
| **SUBTOTAL 1** | | | | | | **18.164.640,13** |

| Código Emop | Descrição | Unid. | Custo Unitário R$ | Quant. UN. | Total R$ |
|---|---|---|---|---|---|
| 19.004.041-4 | LOCAÇÃO DE VEÍCULOS (CI) | H/Mês | 7,76 | 39.045,600 | R$ 302.993,86 |
| 19.004.041-2 | LOCAÇÃO DE VEÍCULOS (CP) | H/Mês | 28,54 | 6.890,400 | R$ 196.652,02 |
| 05.140.001-6 | AMBULÂNCIA UTI COMPLETA | MÊS | 5.434,37 | 28,420 | R$ 154.444,80 |
| | | | | SUBTOTAL 2 | 654.090,67 |

| Código Emop | Descrição | Unid. | Custo Unitário R$ | Quant. UN. | Total R$ |
|---|---|---|---|---|---|
| 05.205.014-6 | VIGILÂNCIA PATRIMONIAL | R$ | 47.638,96 | 29,000 | 1.381.529,84 |
| 05.100.936-6 | COMBUSTÍVEL | L | 2,39 | 41.760,000 | 99.806,40 |
| | | | | SUBTOTAL 3 | 1.481.336,240 |
| | | | | TOTAL GERAL | 20.300.067,04 |

*Apesar de apresentar consumos de mão de obra diferentes do elaborado por esta Corte de Contas, serão acatados os coeficientes da EMOP. A quantidade média de funcionários por mês, após revisão pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, atingiu um patamar compatível com os estabelecidos nos demais estádios que abrigarão os jogos da Copa do Mundo de 2014.*

***Serviço (18.500.245-6): MOBILIÁRIO ESPORTIVO, E MOBILIÁRIO DO AUDITÓRIO PARA O ESTÁDIO DO MARACANÃ COPA 2014 – ORÇAMENTO EMOP Nº 8400.006/11***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 25.518.649,48;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 21.460.922,90;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 21.472.767,50;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 21.460.922,90.***

***Argumento:***

*A EMOP acatou integralmente as considerações do TCU, tanto as que diziam respeito a quantidades, quanto as que diziam respeito a custos.*

***Análise:***

*Apesar de a EMOP ter informado que acatou integralmente as considerações da equipe técnica do TCU, observou-se uma diferença de aproximadamente doze mil reais entre o orçamento atual e o preço paradigma da Secob-1. Ante o exposto, mantém-se o preço de R$ 21.460.922,90.*

***Serviço (11.090.006-6): RECUPERAÇÃO DA ESTRUTURA DO ESTÁDIO MÁRIO FILHO - MARACANÃ - COPA 2014, ORÇAMENTO EMOP Nº 8400.002/11.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 22.904.212,57;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 12.064.548,21;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 23.841.018,34;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 21.810.318,19.***

***Argumento:***

*O serviço 11.090.006-6 (recuperação da estrutura) constava do orçamento anteriormente analisado como um único item da planilha orçamentária. No novo orçamento analisado, no valor de R$ 859.472.464,51, o referido serviço foi desmembrado em um novo orçamento (8400.004-11) composto por 20 serviços, o qual encontra-se discriminado a seguir:*

# PLANILHA DE CUSTOS MARACANÃ COPA 2014

| AUTOR: ADILSON OLIVEIRA | ÍMOVEL: ESTÁDIO JORNALISTA MÁRIO FILHO (MARACANÃ) | RECUPERAÇÃO ESTRUTURAL | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| DATA: 23/08/2011 | ENDEREÇO: RUA PROF. EURICO RABELLO S/N° PORTÃO 18 - MARACANÃ - RJ | | | | |
| ENG°: ERNANI KNUST | MUNICÍPIO: RIO DE JANEIRO | | | | |
| SETOR: DIACU | ESTADO: RIO DE JANEIRO | UNIDADE | QUANTIDADE | EMOP | |
| ITEM | DESCRICAO | | | P.Unitár | TOTAL |
| 01.001.150-0 | CONTROLE TECNOL. DE OBRAS EM CONCR. ARMADO, CONSID. COLETA, | M3 | 1.053,67 | 8,60 | 9.061,56 |
| | MOLDAGEM E CAPEAMENTO,TRANSP.ATE 50KM,MEDIDO P/ M3 DE CONCR. | | | | |
| 01.001.383-6 | ENSAIO DE ADERENCIA SUPERFICIAL DE ARGAMASSA,UTILIZANDO EQUI | UN | 308,00 | 712,65 | 219.496,20 |
| | PAMENTO DE ARRANCAMENTO(1 PONTO). PARA OBRA DO MARACANA COPA | | | | |
| | 2014. | | | | |
| 01.001.385-6 | ENSAIO DE POTENCIAL ELETRICO PARA DETERMINACAO DO GRAU DE C | M2 | 683,28 | 500,98 | 342.309,61 |
| | RROSAO DE ARMADURA,MEDIDO PELA AREA DE RECUPERACAO. PARA | | | | |
| | OBRA DO MARACANA COPA 2014. | | | | |
| 03.001.001-1 | ESCAVACAO MANUAL DE VALA/CAVA EM MAT. DE 1ªCAT., AREIA, ARGI | M3 | 1.360,00 | 25,72 | 34.979,20 |
| | LA OU PICARRA, ATE 1,50M DE PROF. | | | | |
| 04.005.123-1 | TRANSPORTE DE QUALQUER NATUR. C/VELOC. MEDIA DE 30KM/H EM CA | T X KM | 270.465,61 | 0,61 | 164.984,02 |
| | MINHAO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 8T | | | | |
| 04.006.008-1 | CARGA MANUAL E DESCARGA MEC. DE MAT. A GRANEL EM CAMINHAO E | T | 10.017,24 | 16,77 | 167.989,11 |
| | SCUL. CAPAC. UTIL DE 8T, EMPREGANDO 2 SERVENTES NA CARGA | | | | |
| 05.001.008-0 | DEMOLICAO DE REVESTIM. EM ARG. DE CIM. E AREIA EM PAREDE | M2 | 36.377,84 | 11,02 | 400.883,79 |
| 05.001.160-0 | PERCUSSAO C/BATIDAS LEVES, S/RETIRADA DO MAT. | M2 | 209.575,42 | 0,97 | 203.288,15 |
| 05.001.172-0 | TRANSPORTE HORIZ. DE MAT. DE 1ªCAT. OU ENTULHO, EM CARRINHOS | M3 | 6.718,47 | 12,34 | 82.905,91 |
| | , A 30,00M DE DIST. | | | | |
| 05.004.010-0 | LIMPEZA DE CONCR. APARENTE, C/JATO D'AGUA, SOLVENTE E ESCOVA | M2 | 244.893,40 | 3,07 | 751.822,73 |
| | DE PIACAVA | | | | |
| 05.004.032-5 | LIMPEZA OU PREPARO DE ARMADURA INTERNA(FERRAGENS),C/JATO DE | M2 | 11.481,44 | 99,62 | 1.143.781,05 |
| | ESCORIA DE COBRE,SEGUIDO DE AGUA OU AR,P/MARACANA -COPA 2014 | | | | |
| 05.004.036-6 | LIMPEZA DE ESTRUTURA DE CONCRETO UTILIZANDO HIDROJATO ADICIO | M2 | 71.175,42 | 24,44 | 1.739.527,26 |
| | NADO DE ESCORIA DE COBRE A UMA PRESSAO DE 6000 PSI. PARA | | | | |
| | OBRA DO MARACANA COPA 2014. | | | | |
| 05.004.038-6 | LIMPEZA DE ESTRUTURA DE CONCRETO UTILIZANDO HIDROJATO DE AL- | M2 | 37.063,14 | 30,64 | 1.135.614,60 |
| | TISSIMA PRESSAO DE 40000 PSI. PARA OBRA DO MARACANA COPA | | | | |
| | 2014. | | | | |
| 05.100.945-6 | REVESTIMENTO DE PROTECAO REALCALINIZANTE E SILICATIZANTE,A | M2 | 232.466,62 | 19,71 | 4.581.917,08 |
| | BASE DE SILICATO DE SODIO COM ALTA PENETRACAO NO CONCRETO. | | | | |
| | FORNECIMENTO E APLICACAO.PARA A OBRA DO MARACANA COPA 2014. | | | | |
| 07.002.019-6 | ARGAMASSA POLIMERICA PROJETADA COM 5MM DE ESPESSURA.FORN | M2 | 54.241,24 | 51,37 | 2.786.372,49 |
| | MENTO E APLICACAO. PARA OBRA DO MARACANA COPA 2014. | | | | |
| 07.160.012-1 | INJECAO DE RESINA EPOXICA, EM FISSURAS DE CONCR. ESTRUTURAL | KG | 655,00 | 81,17 | 53.166,35 |
| 11.024.103-6 | RECUPERACAO ESTRUTURAL DE PILAR DE CONCRETO ARMADO DO MAR | M2 | 1.412,48 | 501,26 | 708.019,72 |
| | CANA UTILIZANDO ARGAMASSA POLIMERICA. PARA OBRA DO MARACANA | | | | |
| | COPA 2014. | | | | |
| 11.024.104-6 | RECUPERACAO ESTRUT. DE CONCRET.ARMADO UTILIZANDO MICROCONC | M2 | 10.068,96 | 835,94 | 8.417.046,42 |
| | TO DE GROUT.FORNECIMENTO E APLICACAO. PARA OBRA DO MARACANA | | | | |
| | COPA 2014. | | | | |
| 11.050.001-1 | ALUGUEL DE ESCOR. TUBULAR, C/TUBOS MET., NA DENSIDADE DE 5,0 | M3XMES | 66.311,16 | 4,49 | 297.737,10 |
| | 0M DE TUBO EQUIPADO P/ M3 DE ESCOR. | | | | |
| 11.055.001-1 | MONTAGEM E DESMONTAGEM DE ESCORAMENTO TUBULAR NORMAL,NA | M3 | 66.311,16 | 9,05 | 600.115,99 |
| | IDADE 5,00M TUBO POR M3 ESCORAMENTO,COMPREENDENDO TRANSPORTE | | | | |
| | S MATERIAL P/OBRA E DESTA P/DEPOSITO,INCL.CARGA E DESCARGA. | | | | |
| | Total deste orçamento: | | | | 23.841.018,34 |

*A planilha a seguir detalha as mudanças ocorridas entre o serviço inicialmente analisado, no valor de R$ 22.904.212,57, e o novo orçamento do serviço:*

| Código | Decrição | Unidade | Quantidade | | Preço Unitário | | Preço Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ORC 8400.004/11 | REVISADA | ORC 8400.004/11 | REVISADO | ORC 8400.004/11 | REVISADO |
| | **SERVIÇOS DE ESCRITÓRIO LABORATÓRIO E CAMPO** | | | | | | | |
| 01.001.150-0 | Controle tecnológico de obras e concreto armado, consid. Coleta, moldagem e capeamento, transp | M3 | 1.053,67 | 1.053,67 | 8,60 | 8,60 | 9.061,56 | 9.061,56 |
| 02.001.383-6 | Ensaio de aderência superficial de argamassa, utilizando equipamento de arrancamento (1ponto). | UN | 308,00 | 308,00 | 712,65 | 712,65 | 219.496,20 | 219.496,20 |
| 01.001.385-6 | Ensaio de potencial elétrico para determinação do grau de corrosão de armadura, medido pela áre | m² | 683,28 | 683,28 | 500,98 | 500,98 | 342.309,61 | 342.309,61 |
| | **VALOR DA CATEGORIA** | | | | | | 570.867,37 | 570.867,37 |
| | **MOVIMENTAÇÃO DE TERRA** | | | | | | | |
| 03.001.001-1 | Escavacao manual de vala/cava em mat. De 1ªcat., areia, argila ou picarra, ate 1,50m de prof. | M3 | 1.360,00 | 1.360,00 | 25,72 | 25,72 | 34.979,20 | 34.979,20 |
| | **VALOR DA CATEGORIA** | | | | | | 34.979,20 | 34.979,20 |
| | **TRANSPORTES** | | | | | | | |
| 04.005.123-1 | Transporte de qualquer natur. c/veloc. media de 30km/h em caminhao bascul. capac. util de 8t | TxKm | 52.086,31 | 270.465,61 | 0,61 | 0,61 | 31.772,64 | 164.984,02 |
| 04.006.008-1 | Carga manual e descarga mecanica de mat. a granel em caminhao bascul. capac. util de 8t, empregando 2 serventes na carga | T | 2.604,32 | 10.017,24 | 16,77 | 16,77 | 43.674,44 | 167.989,11 |
| | **VALOR DA CATEGORIA** | | | | | | 75.447,08 | 332.973,13 |
| | **SERVIÇOS COMPLEMENTARES** | | | | | | | |
| 05.001.008-0 | Demolição de revestimanto de argamassa de cimento e areia | M2 | 36.377,84 | 36.377,84 | 11,02 | 11,02 | 400.883,79 | 400.883,79 |
| 05.001.160-0 | Percussao c/batidas leves, s/retirada do mat. | M2 | 209.575,42 | 209.575,42 | 0,97 | 0,97 | 203.288,15 | 203.288,15 |
| 05.001.172-0 | Transporte horiz. de mat. de 1ªcat. ou entulho, em carrinhos, a 30,00m de dist. | M3 | 1.736,21 | 6.718,47 | 12,34 | 12,34 | 21.424,83 | 82.905,91 |
| 05.004.010-0 | Limpeza de superfície de concreto utilizando jato d´água de média pressão (3.000 Psi ) | M2 | 244.893,40 | 244.893,40 | 3,07 | 3,07 | 751.822,73 | 751.822,73 |
| 05.004.032-5 | Limpeza ou preparo de armadura interna ( ferragens ), c/ Jato de escória de cobre, seguido de ar ou água, p/ Maracana Copa 2014 | M2 | | 11.481,44 | 99,62 | 99,62 | - | 1.143.781,05 |
| 05.004.036-6 | Limpeza de estrutura de concreto utilizando hidrojato adicionado de escória de cobre a uma pressão de 6.000 Psi | M2 | 14.033,70 | 71.175,42 | 24,44 | 24,44 | 342.983,62 | 1.739.527,26 |
| 05.004.038-6 | Limpeza de estrutura de concreto utilizando hidrojato de altissima pressão de 40.000 Psi | M2 | 37.063,14 | 37.063,14 | 30,64 | 30,64 | 1.135.614,60 | 1.135.614,60 |
| 05.100.945-6 | Revestimento de proteção realcalinizante e silicatizante, à base de silicato de sódio com alta penetração no concreto | M2 | 232.466,62 | 232.466,62 | 12,94 | 19,71 | 3.008.118,06 | 4.581.917,08 |
| | **VALOR DA CATEGORIA** | | | | | | 5.864.135,78 | 10.039.740,57 |
| | **ARGAMASSAS, INJEÇÕES E CONSOLIDAÇÕES** | | | | | | | |
| 07.002.019-6 | Argamassa polimerica projetada com 5mm de espessura. Fornecimento e aplicação para a obra do Maracanã Copa 2014 | M2 | 54.241,24 | 54.241,24 | 87,66 | 51,37 | 4.754.787,09 | 2.786.372,49 |
| 07.160.012-1 | Injeção de resina epóxi em fissura de concreto estrutural | KG | 665,00 | 655,00 | 81,17 | 81,17 | 53.978,05 | 53.166,35 |
| | **VALOR DA CATEGORIA** | | | | | | 4.808.765,14 | 2.839.538,84 |
| | **ESTRUTURAS** | | | | | | | |
| 11.024.103-6 | Recuperação estrutural de Pilar de concreto armado do Maracanã utilizando argamassa polimerica. Para a obra do Maracanã copa 2014. | M2 | 1.412,48 | 1.412,48 | 501,26 | 501,26 | 708.019,72 | 708.019,72 |
| 11.024.104-6 | Recuperação estrutural de concreto armado utilizando microconcreto de grout. Fornecimento e aplicação. Para a obra do Maracanã copa 2014. | M2 | 10.068,96 | 10.068,96 | 967,39 | 835,94 | 9.740.611,21 | 8.417.003,99 |
| 11.050.001-1 | Aluguel de Escor. Tubular, c/ Tubos Met.,na densidade de 5,0m de tubo equipado p/m3 de escoramento | M3xMES | 66.311,16 | 66.311,16 | 4,49 | 4,49 | 297.737,10 | 297.737,10 |
| 11.055.001-1 | Montagem e desmontagem de escoramento tubular normal, na densidade 5,0 tubo por M3 de escoramento, compreendendo transportes material p/obra e desta p/deposito, incl carga e descarga. | M3 | 66.311,16 | 66.311,16 | 9,05 | 9,05 | 600.115,99 | 600.115,99 |
| | **VALOR DA CATEGORIA** | | | | | | 11.346.484,02 | 10.022.876,80 |

*A análise anteriormente empreendida pela Secob-1 havia se concentrado nos três itens mais significativos do orçamento da recuperação estrutural. Apresentam-se, a seguir, as alegações do Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre a análise de cada um dos serviços realizada pela Secob-1:*

| *ITEM 1 - RECUPERAÇÃO ESTRUTURAL DE CONCRETO ARMADO UTILIZANDO MICROCONCRETO DE GROUT NO MARACANÃ* | |
|---|---|
| *Análise do TCU* | *Alegações do Governo do Rio de Janeiro.* |
| *Demarcação de Áreas:*<br>□ *Altera a produtividade para a m.o. do serviço adotando a composição PINI, cuja unidade é (m), utilizando a quantidade de 1m.*<br>□ *Adota composição PINI eliminando a m.o. de pedreiro.* | □ *Na composição EMOP a unidade é (m²). Ajustando-se as quantidades, o coeficiente adotado para esse serviço passa a ser de 4 x 1=4 m.*<br>□ *Aceita e revisa os índices de m.o.* |
| *05.004.010-0 - Limpeza de superfície de concreto utilizando jato de água de média pressão:*<br>□ *Solicita a remoção deste item por já estar sendo pago em serviços complementares* | □ *Neste caso há um equívoco na interpretação, pois o processo de recuperação desta atividade requer que este serviço seja realizado duas vezes, sendo cada uma delas em etapas distintas e independentes.*<br>□ *A quantidade indicada foi retirada da composição e inserida em item específico na planilha de orçamento.* |
| *05.001.056-0; 04.006.008-1; 04.005.123-1; 05.001.173-0 - Carga Manual e Descarga mecânica de material a Granel e outros itens equivalentes:*<br>□ *Informa que é item já pago no 04 – item 05.001.172-0 e outros* | □ *A quantidade indicada foi retirada da composição e inserida em item específico na planilha de orçamento.* |
| *05.001.603-0 - Apicoamento p/exec. de concreto aparente em superf. Vertical*<br>□ *Informa que esse serviço não foi especificado no projeto e seria desnecessário, pois o concreto já foi cortado.* | □ *Acata e retira o item citado.*<br>□ *Neste caso, como não existe nenhum item no catálogo EMOP que descreva exatamente o procedimento de corte, escarificação e demolição cuidadosa, utilizando equipamento de ar comprimido, foi criado novo item que segue em anexo ao conjunto de composições.* |
| *002.013-0 - Demolição c/equip. de ar compr., de concreto armado, visando à exposição ou retirada de armadura.*<br>□ *TCU informa que a especificação deste serviço não está de acordo com o projeto de recuperação estrutural. Utilizada composição PINI 03.910.8.2.1*<br>□ *TCU informa que a quantidade de demolição por metro quadrado é de 6 cm.* | □ *Acata e retira o item citado.*<br>□ *Neste caso, como não existe nenhum item no catálogo EMOP que descreva exatamente o procedimento de corte, escarificação e demolição cuidadosa, utilizando equipamento de ar comprimido, foi criado novo item que segue em anexo ao conjunto de composições.*<br>□ *Indica a necessidade do uso cuidadoso na demolição com espessura média de 12 cm, contrariando os valores adotados pelo TCU, inclusive com ilustração fotográfica do local.* |
| *11.004.068-6 - Escoramento de Forma de madeira e geral com peça de pinho de 3, reutilização 3 vezes, para moldagem de microconcreto:*<br>□ *Informa que este serviço deverá ser pago nos itens 11.050.001-1 - Aluguel de escoramento tubular e 11.055.001-1 - Montagem e desmontagem de escoramento* | □ *Há um equívoco de interpretação, pois o escoramento é de forma vertical (parede) na moldagem da massa de micro-concreto. Apresentou fotos ilustrativas no local de aplicação* |

| | |
|---|---|
| *11.015.049-6 – Micro-concreto utilizando grout e brita zero, aditivado com 10% de microsilica em relação ao peso do cimento, fornecimento, preparo e lançamento.*<br>*TCU informa que foi considerada espessura média de 6 cm com perda de 20%. Composição ajustada - vide composição 11.015.049-6*<br>*TCU informa que foi considerada Composição PINI 03.931.8.7.2 para ajuste da composição 11.015.049-6.*<br>*Neste ajuste foram reduzidos os consumos de material aplicados, utilizando como base o item da PINI 03.931.8.7.2.* | *Há um equívoco no peso específico utilizando pelo auditor do TCU, pois o material indicado VIAGROUT pesa 2.100 Kg/m³, conforme catálogo do fabricante em anexo, sem considerar perdas durante o processo de mistura na obra. Desta forma, o consumo utilizado deste material para a referida composição é de 2.100 Kg/m³ adicionado de 5% de perda durante a mistura, totalizando 2.205kg/m³. Os demais consumos de material foram acatados.*<br>*A produtividade de m.o. foi revisada de acordo com o item PINI citado pelo TCU.*<br>*Como o item da PINI não utiliza as composições reutilizadas, as quantidades das composições reutilizadas 11.002.015-1 - Preparo de concreto e 11.002.031-1 – Lançamento de concreto foram zeradas na composição ajustada 11.05.049-6 Micro-concreto.*<br>*Há um equivoco na espessura média utilizada para o cálculo do consumo do micro-concreto na composição de recuperação utilizando micro-concreto. A espessura real a ser utilizada é de 12 cm, conforme descrito no item 05.002.013-0 - Demolição c/equip. de ar comprimido deste relatório. Desta forma, o cálculo do consumo do micro-concreto é igual ao volume demolido, cortado e escarificado adicionado de 5% de perda devido ao lançamento e ao material perdido nos cachimbos das formas, ou seja, o consumo a ser considerado é de 0,12m³ + 5% = 0,126m³.* |

| *ITEM 2 – ARGAMASSA POLIMÉRICA PROJETADA COM 5 mm DE ESPESSURA. FORNECIMENTO E APLICAÇÃO PARA A OBRA DO MARACANÃ.* | |
|---|---|
| *Análise do TCU* | *Alegações do Governo do Rio de Janeiro.* |
| *05.004.010-0 - Limpeza de superfície de concreto utilizando jato d água de média pressão:*<br>*05.004.036-6 - Limpeza de superfície de concreto utilizando hidrojato adicionado de escória a uma pressão de 6.000 PSI:*<br>*04.006.008-1 - Carga manual e descarga mecânica de material a granel:*<br>*04.005.123-1 – Transporte de qualquer natureza com velocidade média de 30 km/h em caminhão basculante:* | *Vide as mesmas observações dos itens anteriores.* |
| *07.002.018-6 – Argamassa polimérica projetada em superfície vertical aplicada sobre pilares de concreto armado do Maracanã.* | *Acata e revisa o consumo da argamassa polimérica utilizando a reflexão de 10% ao invés de 20% como na composição original.*<br>*Acata e revisa o consumo de 17,5 litros de* |

| | |
|---|---|
| *TCU informa que o consultor da recuperação da estrutura especificou reflexão máxima de 10%. Consumo estimado.*<br>*TCU informa que compressor a ar 360 PCM consome 17,5 litros de diesel por hora. - Tcpo 220709.1.*<br>*TCU informa que a produtividade da betoneira é de 0,31h para preparação do concreto seguindo item (PINI 03.320.8.1.3) - servente e betoneira*<br>*TCU informa que é utilizada bomba rebocável para projetar argamassa elétrica, potência 5,4 HP (4KW), tipo helicoidal para projetar argamassa. Informa e reduz a produtividade para 2,5h.*<br>*TCU informa que a produtividade do operador de máquina descrito na composição se refere ao operador de jateadora e operador de betoneira.*<br>*TCU informa que a produtividade do servente descrito na composição se refere ao servente para jateadora e servente para a betoneira.*<br>*TCU retira a produtividade do pedreiro da composição.*<br>*TCU informa que este novo valor foi transferido para a composição principal de revestimento de argamassa polimérica com a quantidade de 0,05m³ por metro quadrado* | *óleo diesel para compressor de ar 360 PCM.*<br>*Revisa as produtividades de mão de obra e equipamento seguindo serviço similar da EMOP 11.024.001-1 Concreto Projetado aplicado em superfícies verticais.*<br>*Produtividades utilizadas na composição:*<br>*Betoneira, compressor e equipamento para projeção – 4h.*<br>*Operador de máquina e Pedreiro – 4h*<br>*Servente – 12h*<br>*Há um equívoco na retirada do profissional pedreiro da composição, pois é necessário profissional qualificado para operar a pistola do equipamento de projeção.*<br>*O profissional pedreiro neste caso substitui o profissional jatista, pois o custo horário é igual.*<br>*O consumo da argamassa polimérica é proporcional à espessura do revestimento projetado. O consultor de recuperação de estrutura do Maracanã descreveu no relatório técnico que a espessura do revestimento deverá ser entre 5 e 10 mm. Utilizando 8 mm como espessura média, o consumo deste material na composição principal seria de 0,08 m x1,0 m x1,0 m = 0,08 m.* |
| *05.001.570-6 - Acabamento de Pedreiro, constando de sarrafeamento e desempeno da ultima camada de argamassa projetada.*<br>*TCU reduz a produtividade do pedreiro para 0,25h* | *Acata e revisa a produtividade do pedreiro para 1,575h.*<br>*A produtividade do pedreiro foi referenciada com a composição da base SCO – RV 20.05.0050 - Acabamento de pedreiro em superfície de concreto projetado.* |
| *11.015.048-6 - Cura de concreto utilizando agente de cura para concreto, líquido branco e viscoso, aplicado a rolo em uma demão.*<br>*TCU informa que o Material é vendido em litros, rendimento de 0,15 a 0,20 l/m², segundo publicação do fabricante Sika. O TCU revisa o consumo para 0,175 l/m².*<br>*TCU informa que o material é aplicado com pulverizador de baixa pressão, conforme manual Pini.*<br>*O TCU retira o servente da composição.* | *Há um equívoco no fabricante do produto, pois o fabricante com menor preço é a Denver, conforme propostas apresentadas na formação de preços. Revisa o consumo do material de acordo com a composição PINI 03.931.8.7.4 – Aplicação de membrana de cura.*<br>*Acata e revisa a produtividade do servente de acordo com a composição PINI 03.931.8.7.4 - Aplicação de membrana de cura.*<br>*Revisa a composição retirando o pintor e deixando somente o servente para aplicação do produto por pulverização.* |

| |
|---|
| *ITEM 03 - REVESTIMENTO DE PROTEÇÃO REALCALINIZANTE E SILICATIZANTE, À* |

| *BASE DE SILICATO DE SÓDIO COM ALTA PENETRAÇÃO NO CONCRETO.* | |
|---|---|
| *Análise do TCU* | *Alegações do Governo do Rio de Janeiro.* |
| *□ TCU informa que o material é aplicado com pulverizador manual, conforme manual técnico do fabricante.*<br>*□ TCU considera que produtividade média de um pintor é de 4 m² por hora e que um servente executa o trabalho.* | *□ A EMOP informa que o material apresentado na formação de preços, Viafloor Silicato, foi reprovado pelo consultor de recuperação de estruturas porque não atendia ao sistema como um todo, somente a silicatização do concreto.*<br>*Os materiais da Denver (Denver Selador Alcalinizante) e o da MC Bauchemie (Quick SET) também foram reprovados por não atenderem as duas etapas do sistema. Neste caso, os materiais somente atendiam a etapa da realcalinização.*<br>*□ O material que atende as duas etapas do procedimento, por consequência a especificação, é o MC-ReZIL EPZ fabricado pela MC Bauchemie na forma de dois componentes. O componente A realcaliniza o concreto e o componente B silicatiza.*<br>*□ O consumo dos materiais está descrito no catálogo técnico do fabricante. Segue abaixo resumo:*<br>*MC-ReZIL EPZ componente A = 0,15 Kg/m² aplicados em 3 demãos, totalizando 0,45 Kg/m²;*<br>*MC-ReZIL EPZ componente B = 0,15 Kg/m² aplicados em 2 demãos, totalizando 0,30 Kg/m².*<br>*□ O procedimento de aplicação está descrito no catálogo do fabricante, inclusive com o intervalo de tempo de aplicação entre as demãos. Desta forma a produtividade da aplicação foi calculada conforme descrito abaixo:*<br>*Aplicar 3 demãos espaçadas de 30 minutos do MC-ReZIL EPZ componente A aplicação é feita por aspersão. Considerando que em 1 hora seja feito 1,5 m² aplicando as 3 demãos, tem-se uma produtividade de 0,667 h/m².*<br>*Aplicar 2 demãos espaçadas de 30 minutos do MC-ReZIL EPZ componente B aplicado por aspersão. Considerando que em 1 hora seja feito 2 m² aplicando as 2 demãos, tem-se uma produtividade de 0,50 h/m².*<br>*Após a última demão do MC ReZIL EPZ componente B, deverá ser executada cura úmida aspergindo água nas 24 horas seguintes, em 3 períodos. Para este serviço será necessário um servente para uma produção de 4m² por hora. A produtividade desta etapa será de 0,25h/m².*<br>*Pintor: 0,667 h/m² + 0,5 h/m² = 1,167 h/m²*<br>*Servente: 0,25 h/m²* |

*Adicionalmente, a SEOBRAS apresenta as seguintes informações:*

*□ A quantidade do item 04.005.123-1 - Transporte de qualquer natur. c/veloc. média de 30 km/h*

*em caminhão bascul. capac. útil de 8 t foi acrescida para 270.465,61 TxKM para absorver as quantidades subtraídas das composições 11.024.104-6 - Recuperação estrutural de concreto armado utilizando micro-concreto de grout e 07.002.019-6 - Argamassa polimérica projetada com 5 mm de espessura.*

 *A quantidade do item 04.006.008-1 - Carga manual e descarga mecânica de mat. a granel em caminhão bascul. capac. útil de 8 t, empregando 2 serventes na carga foi acrescida para 10.017,24 T para absorver as quantidades subtraídas das composições 11.024.104-6 - Recuperação estrutural de concreto armado utilizando micro-concreto de grout e 07.002.019-6 - Argamassa polimérica projetada com 5 mm de espessura.*

 *A quantidade do item 05.001.172-0 - Transporte horiz. de mat. de 1ªcat. ou entulho, em carrinhos, a 30,00m de dist. foi acrescida para 6.718,47 $m^3$ para absorver as quantidades subtraídas das composições 11.024.104-6 - Recuperação estrutural de concreto armado utilizando micro-concreto de grout e 07.002.019-6 - Argamassa polimérica projetada com 5 mm de espessura.*

 *A composição 05.004.032-5 - Limpeza ou preparo de armadura interna (ferragens), c/ Jato de escória de cobre, seguido de ar ou água, p/ Maracanã Copa 2014 estava omissa no orçamento e, por isso, foi posteriormente inserida.*

 *A quantidade do item 05.004.036-6 - Limpeza de estrutura de concreto utilizando hidrojato adicionado de escória de cobre a uma pressão de 6.000 Psi foi acrescida para 71.175,42 $m^2$, com o intuito de absorver as quantidades subtraídas das composições 11.024.104-6 - Recuperação estrutural de concreto armado utilizando micro-concreto de grout e 07.002.019-6 - Argamassa polimérica projetada com 5 mm de espessura.*

 *A composição 05.004.038-6 - Limpeza de estrutura de concreto utilizando hidrojato de altíssima pressão de 40.000 Psi foi suprimida devido à modificação na especificação para remoção do contrapiso das lajes do Maracanã.*

 *As composições 05.100.945-6 - Revestimento de proteção realcalinizante e silicatizante, à base de silicato de sódio com alta penetração no concreto; 07.002.019-6 - Argamassa polimérica projetada com 5 mm de espessura e 11.024.104-6- Recuperação estrutural de concreto armado utilizando micro-concreto de grout tiveram seus preços unitários alterados no orçamento.*

***Análise:***

*De forma similar ao procedimento executado na instrução anterior, serão analisados os três serviços mais representativos do orçamento da recuperação estrutural do estádio. A curva ABC da amostra selecionada encontra-se discriminada na tabela a seguir, representanto 66,2% do valor total do orçamento da recuperação estrutural.*

| ITEM | DESCRICAO | UNIDADE | QUANTIDADE | P. UNIT. | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| 11.024.104-6 | RECUPERACAO ESTRUT. DE CONCRET.ARMADO UTILIZANDO MICROCONCRETO DE GROUT.FORNECIMENTO E APLICACAO. | M2 | 10.068,96 | 835,94 | 8.417.046,42 |
| 05.100.945-6 | REVESTIMENTO DE PROTECAO REALCALINIZANTE E SILICATIZANTE,A BASE DE SILICATO DE SODIO COM ALTA PENETRACAO NO CONCRETO. | M2 | 232.466,62 | 19,71 | 4.581.917,08 |
| 07.002.019-6 | ARGAMASSA POLIMERICA PROJETADA COM 5MM DE ESPESSURA.FORNECIMENTO E APLICACAO. | M2 | 54.241,24 | 51,37 | 2.786.372,49 |
| TOTAL | | | | | 15.785.335,99 |

*Com relação ao serviço Recuperação Estrutural de Concreto Armado utilizando microconcreto de grout, a EMOP encaminhou a seguinte composição de custo unitário comparativa entre a análise anterior da Secob-1 e o novo preço proposto para o serviço. Segundo a referida Empresa Pública, o custo do serviço sofreu redução de R$ 967,39 para R$ 835,94.*

| Recuperação estrutural de concreto armado utilizando microconcreto de grout no Maracanã | m² | EMOP | TCU | |
|---|---|---|---|---|
| | | 835,94 | 445,55 | |

| Código | Descrição | Quantidade | | Unidade | Unit | | Total | | Observações |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | EMOP | TCU | | EMOP | TCU | EMOP | TCU | |
| 05.100.944-6 | Identificação e demarcação de áreas afetadas | 4,000 | 1,000 | m | 6,48 | 6,55 | 25,90 | 6,55 | Obs. 12 |
| 05.004.010-0 | Limpeza de superfície de concreto utilizando jato d´água de média pressão | | | m² | 3,07 | | | | Obs. 01 |
| 05.001.056-0 | Remocao manual cuidadosa da camada de capeamento de concreto armado c/cinzel, ponteiro e escova de aco | | | m³ | 1.433,82 | | | | Obs. 02 |
| 04.006.014-1 | Carga e Descarga | | | T | 41,33 | | | | Obs. 03 |
| 04.005.123-1 | Transporte Qualquer natureza | | | TxKm | 0,61 | | | | Obs. 04 |
| 05.001.173-0 | Transporte Horizontal | | | m³ | 17,64 | | | | Obs. 05 |
| 05.001.603-0 | Apicoamento p/exec. de concreto aparente em superf. vert. | | | m² | 41,37 | | | | Obs. 06 |
| 05.002.013-0 | Demolicao c/equip. de ar compr., de concreto armado, visando aexposicao ou retirada de armadura | | 0,060 | m³ | 346,02 | 346,02 | | 20,76 | Obs. 07 |
| Item Novo | Demolição, corte e escarificação cuidadosa de concreto carbonatado e/ou com cloretos em estrutura de concreto com | 0,120 | | m³ | 1.088,09 | | 130,57 | | |
| 05.004.037-6 | Limpeza da armadura do concreto utilizando hidrojato uma pressão de 6.000 Psi com equipamento especial para água morna | 1,000 | 1,000 | m² | 8,60 | 8,60 | 8,60 | 8,60 | |
| 05.001.611-0 | Furacao de concreto c/maq. manual e broca de widia de diam. de1/2" | 1,000 | 1,000 | m | 39,06 | | 39,06 | | |
| 05.100.943-6 | Ancoragem de armadura utilizando adesivo estrutural a base de resina epóxi de média fluidez | 10,000 | 10,000 | un | 4,27 | 4,27 | 42,66 | 42,70 | |
| 05.008.001-1 | Barra de aco ca-25 redonda, s/saliencia, diam. de 6,3mm destinada a armadura de pecas de concreto armado | 1,320 | 1,320 | kg | 4,19 | 4,27 | 5,53 | 5,64 | |
| 11.008.004-1 | Barra de aco ca-25 redonda, s/saliencia, diam. maior ou igual a 10mm, destinada a armadura de pecas de concreto armado | 2,640 | 2,640 | kg | 3,38 | 4,27 | 8,92 | 11,27 | |
| 11.011.023-1 | Corte, dobragem, mont. e coloc. de ferragem na forma, aco ca 25, barra redonda c/diam. de 6,3mm | 1,320 | 1,320 | kg | 2,08 | 4,27 | 2,75 | 5,64 | |
| 11.011.025-1 | Corte, dobragem, mont. e coloc. de ferragem na forma, aco ca 25, barra redonda c/diam. maior ou igual a 10mm | 2,640 | 2,640 | kg | 1,38 | 4,27 | 3,64 | 11,27 | |
| 07.001.031-6 | Tratamento de armadura existente, após limpeza com jato de água quente, utilizando argamassa cimentícea polimérica | 20,000 | 20,000 | m | 5,24 | 5,24 | 104,82 | 104,82 | |
| 11.004.071-6 | Forma de madeira e chapa de madeirit plastificado 14 mm tipo cachimbo, inclusive escoramento compeça de pinho de 3, | 1,000 | 1,000 | m² | 68,31 | 68,31 | 68,31 | 68,31 | |
| 17.025.040-1 | Pintura Oleosa pa Desmoldagem | 1,000 | 1,000 | m² | 1,13 | 1,13 | 1,13 | 1,13 | |
| 11.004.068-6 | Escoramento de Forma de madeira e geral compeça de pinho de 3, reutilizaçao 3 vezes, para moldagem de microconcreto | 1,000 | | m² | 48,05 | 48,05 | 48,05 | | Obs. 08 |
| 11.015.049-6 | Microconcreto utilizando grout, brita zero, aditivado com 10% de microsilica em relação ao peso do cimento, fornecimento, | 0,126 | 0,072 | m³ | 2.592,59 | 2.150,15 | 326,67 | 154,81 | Obs. 09 |
| 11.015.048-6 | Cura de concreto utilizando agente de cura para concreto, líquido branco e viscoso, aplicado a rolo em uma demão | 1,000 | 1,000 | m² | 3,57 | 1,55 | 3,57 | 1,55 | Obs. 10 |
| 05.001.570-6 | Acabamento de Pedreiro, constando de sarrafeamento e desempeno da ultima camada de argamassa projetada | 1,000 | 1,000 | m² | 15,74 | 2,50 | 15,74 | 2,50 | Obs. 11 |

*As observações feitas na análise da Secob-1 e pela EMOP são reproduzidas a seguir:*

*[vide documento original]*

*A seguir serão analisadas todas as composições auxiliares dos serviços e os argumentos da EMOP:*

 *Serviço 05.100.944-6 - Identificação e demarcação de áreas afetadas:*

*Os argumentos apresentados pela EMOP são procedentes e serão acatados. A nova composição referencial para o serviço encontra-se a seguir:*

| Identificação e demarcação de áreas afetadas | | | m | EMOP |
|---|---|---|---|---|
| | | | | 6,51 |

| Item | Descrição | Quant EMOP | Unid | R$ Unit | R$ Total EMOP |
|---|---|---|---|---|---|
| | I - Materiais | | | | |
| | II - Mão-de-obra | | | | |
| 01968 | Pedreiro | | h | 9,95 | |
| 01999 | Servente | 0,100 | h | 7,31 | 0,73 |
| | III - Equipamentos | | | | |
| 00679 | serra diamantada 14" para concreto | 0,020 | un | 287,00 | 5,74 |
| | IV - Composições reutilizadas | | | | |
| | V - Acréscimo percentuais | | | | |
| | 5% sobre itens de MO | 5,000 | % | 0,73 | 0,04 |

**Observação EMOP**

A composição foi modificada de metro quadrado para metro, utilizando como base a composição 03.930.8.1.1 da Pini, conforme indicado pelo TCU

 *Serviço 05.100.944-6 - Demolição, corte e escarificação cuidadosa de concreto carbonatado e/ou com cloretos em estrutura de concreto com alta densidade de armadura utilizando ar comprimido para a obra do Maracanã Copa 2014.*

*A EMOP apresentou a seguinte composição para o serviço:*

| Demolição, corte e escarificação cuidadosa de concreto carbonatado e/ou com cloretos em estrutura de concreto com alta densidade de armadura utilizando de ar comprimido para a obra do Maracanã Copa 2014 | | m³ | EMOP 1.088,09 | TCU - | Item Novo |
|---|---|---|---|---|---|

| Item | Descrição | Quant EMOP | Quant TCU | Unid | R$ Unit | R$ Total EMOP | R$ Total TCU | Propostas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | I - Materiais | | | | | | | |
| 00218 | Óleo diesel | 150,15 | | l | 1,84 | 276,28 | - | |
| | | | | | | - | | |
| | II - Mão-de-obra | | | | | - | | |
| 01941 | marroeiro | 8,58 | | h | 9,52 | 81,68 | | |
| 01970 | Operador de maq. | 8,58 | | h | 8,41 | 72,16 | - | |
| 01989 | cavouqueiro | 8,58 | | h | 9,52 | 81,68 | - | |
| 01999 | servente | 8,58 | | h | 7,00 | 60,06 | - | |
| | | | | | | - | - | |
| | III - Equipamentos | | | | | - | - | |
| 01105 | Compressor ar 335 PCM | 8,58 | | h | 57,33 | 491,89 | - | |
| 01159 | rompedor pneumatico 32,6kg (cp) | 8,58 | | h | 1,59 | 13,64 | - | |
| | | | | | | - | - | |
| | IV - Composições reutilizadas | | | | | - | - | |
| | | | | | | - | - | |
| | V - Acréscimo percentuais | | | | | - | - | |
| | 5% sobre itens de MO | 5,00 | | % | 213,90 | 10,69 | - | |

| **Observação EMOP** |
|---|
| Foi utilizado como base para elaboração desta composição a composição EMOP 05.002.013-0 - Demolição de concreto com ar comprimido, com algumas modificações devido a especificidade da obra, conforme abaixo descrito: |
| O serviço de demolição de concreto carbonatado e/ou com cloretos tem de ser feito de forma cuidadosa com equipamentos rompedores pneumáticos ou elétricos de forma que as armaduras não sejam sacrificadas e ao mesmo tempo estejam isentas de material aderido. |
| Outra dificuldade encontrada neste tipo de escarificação e a exposição da seção da armadura na face voltada para o interior da estrutura. Nesta situação o profissional deverá retirar as sobras de concreto aderidos na armadura de forma cuidados para não romper a seção. |
| A segunda etapa desta escarificação é cortar o concreto atrás das armaduras de forma a deixá-la "solta"do concreto original com um afastamento mínimo de 2cm de forma que o novo microconcreto a envolva em toda sua seção. |
| Toda metodologia de corte, escarificação e demolição está descrito no Relatório Técnico de Recuperação Estrutural do Maracanã Copa 2014. |
| Devido a complexidade deste serviço, adicionado a alta densidade de armadura das peças de concreto armado foi adicionado ao índice de produtividade da composição EMOP 05.002.013-0 um fator de 30% de improdutividade. |
| Equipamentos: índice de produtividade: 6,6 h/m³ + 30% = 8,58 h/m³ |
| Consumo de óleo diesel = 17,5L / h x 8,58 horas produtivas do compressor = 115,50 Litros |
| Mão de Obra: |
| Foi considerado o mesmo índice de produtividade para todas as funções pertencente a composição EMOP 05.002.013-0. |

*Entende-se que é dezarrazoada a utilização de quatro profissionais distintos (marroeiro, operador de máquina, cavouqueiro e servente) para executar um serviço que pode ser feito unicamente por um servente. Dessa forma, foi mantida a composição da TCPO 03.910.8.2.1 como paradigma para o referido serviço.*

*Em prol do conservadorismo, será acatada a profundidade média de 12 cm para a demolição do concreto. A composição paradigma utilizada se encontra a seguir:*

| PINI 03.910.8.2.1 (adaptada) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Demolição de concreto com martelo rompedor até 5,0cm de profundidade | m2 | | | |
| | | | | |
| Servente | h | 1,50 | 7,00 | 10,50 |
| Ponteiro para rompedor (compromento 400mm, diâmetro da seção: 28mm) | unid | 0,07 | 148,35 | 10,09 |
| Martelo rompedor, elétrico, potência 2HP (1,5kW), capacidade para furos até 28,mm de diâmetro - vida útil de 8.000h | h produt | 0,000167 | 5.236,27 | 0,87 |
| | | | | 21,46 |
| | | | | |
| | m3 | | | 429,21 |

 *11.015.049-6 - Microconcreto utilizando grout, brita zero, aditivado com 10% de microsilica em relação ao peso do cimento, fornecimento, preparo e lançamento:*

*Será acatada a espessura de 12 cm, inclusive o percentual de perda de 5%, justificando o coeficiente de 0,126 m3/m2. A composição apresentada pela EMOP está reproduzida a seguir:*

| Microconcreto utilizando grout, brita zero, aditivado com 10% de microsilica em relação ao peso do cimento, fornecimento, preparo e lançamento | m³ | EMOP | TCU |
|---|---|---|---|
| | | 2.592,59 | 2.150,15 |

| Item | Descrição | Quant EMOP | Quant TCU | Unid | R$ Unit | R$ Total EMOP | R$ Total TCU | Propostas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | I - Materiais | | | | | | | |
| | Grout com Nitrito | 2.205,00 | 2.080,00 | kg | 0,70 | 1.543,50 | 1.456,00 | Viapol Pisos Industriais |
| 00152 | Brita 0 | 0,65 | 0,65 | m³ | 52,00 | 33,80 | 33,80 | |
| | Silica Ativa | 220,50 | 50,00 | kg | 1,45 | 319,73 | 72,50 | Tecnosil Silica Ativa |
| | | | | | | - | | |
| | II - Mão-de-obra | | | | | - | | |
| 01970 | Operador de máquina | 21,50 | 2,10 | h | 9,52 | 204,68 | 204,68 | |
| 01968 | Pedreiro | 21,50 | 2,10 | h | 9,52 | 204,68 | 204,68 | |
| 01999 | Servente | 21,50 | 2,10 | h | 7,00 | 150,50 | 150,50 | |
| | | | | | | - | - | |
| | III - Equipamentos | | | | | - | - | |
| 01086 | Betoneira | 21,50 | - | h | 5,01 | 107,72 | - | |
| | | | | | | - | - | |
| | IV - Composições reutilizadas | | | | | - | - | |
| 11.002.015-1 | Preparo de concreto | - | 1,05 | m³ | 49,11 | - | - | |
| 11.002.031-1 | Lançamento de concreto | - | 1,05 | m³ | 66,37 | - | - | |
| | | | | | | - | - | |
| | | | | | | - | - | |
| | V - Acréscimo percentuais | | | | | - | - | |
| | 5% sobre itens de MO | 5,00 | 5,00 | % | 559,86 | 27,99 | 27,99 | |

**Observação TCU**

Obs. 01 - Composição PINI 03931.8.7.2

**Observação EMOP**

No catálogo do fabricante, que poderá ser acessado pelo site www.viapol.com.br, poderá ser verificado que o peso específico do material VIAGROUT é de 2100 Kg/m³. Utilizando uma percentual de perda de material de 5% durante o preparo do produto a quantidade utilizada por metro cúbico é de:

2.100 Kg/m³ x 1,05 = 2.205,00 Kg/m³

A adição de 10% de silica ativa é em relação ao peso do grout utilizado. Desta forma a quantificação do material fica:

2.205 kg/m³ x 10% = 220,5 Kg/m³

Utilizando a composição citada pelo TCU, 03.931.8.7.2, os ínidces de produtividades de MO foram corrigidas, seguindo exatamente o prescrito na PINI.

Na PINI não considera a utilização de operador de equipamento. Contudo, nesta composição foi inserido devido a necessidade de adensamento do material por meio de betoneira elétrica.

*Observa-se que a EMOP inseriu indevidamente perdas de 5% nos consumos de grout e silica ativa. Tal coeficiente de perda será glosado, pois já foi considerado na aplicação do grout na forma.*

*A composição utilizada da TCPO (03.931.8.7.2) considera que o grout será preparado manualmente, sem o emprego de betoneira ou de operador. Portanto, ambos os insumos foram glosados na composição apresentada pela EMOP. Ressalta-se que a composição da TCPO escolhida pela empresa pública é a mais conservadora, pois utiliza 43 homens-hora para preparar apenas 1 m³ de grout e executar o serviço.*

*A consideração de utilizar 21,5 horas de betoneira para produzir um único m³ de grout é absurda.*

*Diante do exposto, a nova composição referencial para o serviço encontra-se apresentada a seguir:*

| Microconcreto utilizando grout, brita zero, aditivado com 10% de microsilica em relação ao peso do cimento, fornecimento, preparo e lançamento | m³ | Custo (R$) |
|---|---|---|
| | | 2.213,30 |

| Item | Descrição | Quant EMOP | Unid | R$ Unit | R$ Total EMOP |
|---|---|---|---|---|---|
| | I - Materiais | | | | |
| | Grout com Nitrito | 2.100,00 | kg | 0,70 | 1.470,00 |
| 00152 | Brita 0 | 0,65 | m³ | 75,62 | 49,15 |
| | Silica Ativa | 210,00 | kg | 1,45 | 304,50 |
| | | | | | - |
| | II - Mão-de-obra | | | | - |
| 01968 | Pedreiro | 21,50 | h | 9,95 | 213,93 |
| 01999 | Servente | 21,50 | h | 7,31 | 157,17 |
| | | | | | - |
| | V - Acréscimo percentuais | | | | - |
| | 5% sobre itens de MO | 5,00 | % | 0,86 | 18,55 |

*Os demais argumentos e composições auxiliares da EMOP para o serviço Recuperação Estrutural de Concreto Armado utilizando microconcreto de grout foram acatados.*

*Dessa forma, apresenta-se a seguir a nova composição referencial para o serviço Recuperação Estrutural de Concreto Armado utilizando microconcreto de grout, onde se obteve o custo referencial de R$ 709,21:*

| Recuperação estrutural de concreto armado utilizando microconcreto de grout no Maracanã | m² | Custo Total 709,21 |
|---|---|---|

| Código | Descrição | Quantidade | Unidade | P. Unit. |
|---|---|---|---|---|
| 05.100.944-6 | Identificação e demarcação de áreas afetadas | 4,000 | m | 6,51 |
| Item Novo | Demolição, corte e escarificação cuidadosa de concreto carbonatado e/ou com cloretos em estrutura de concreto com | 0,120 | m³ | 429,21 |
| 05.004.037-6 | Limpeza da armadura do concreto utilizando hidrojato uma pressão de 6.000 Psi com equipamento especial para água morna | 1,000 | m² | 8,60 |
| 05.001.611-0 | Furacao de concreto c/maq. manual e broca de widia de diam. de1/2" | 1,000 | m | 39,06 |
| 05.100.943-6 | Ancoragem de armadura utilizando adesivo estrutural a base de resina epóxi de média fluidez | 10,000 | un | 4,27 |
| 05.008.001-1 | Barra de aco ca-25 redonda, s/saliencia, diam. de 6,3mm destinada a armadura de pecas de concreto armado | 1,320 | kg | 4,19 |
| 11.008.004-1 | Barra de aco ca-25 redonda, s/saliencia, diam. maior ou igual a 10mm, destinada a armadura de pecas de concreto armado | 2,640 | kg | 3,38 |
| 11.011.023-1 | Corte, dobragem, mont. e coloc. de ferragem na forma, aco ca-25, barra redonda c/diam. de 6,3mm | 1,320 | kg | 2,08 |
| 11.011.025-1 | Corte, dobragem, mont. e coloc. de ferragem na forma, aco ca-25, barra redonda c/diam. maior ou igual a 10mm | 2,640 | kg | 1,38 |
| 07.001.031-6 | Tratamento de armadura existente, após limpeza com jato de água quente, utilizando argamassa cimentícea polimérica | 20,000 | m | 5,24 |
| 11.004.071-6 | Forma de madeira e chapa de madeirit plastificado 14 mm tipo cachimbo, inclusive escoramento compeça de pinho de 3, | 1,000 | m² | 68,31 |
| 17.025.040-1 | Pintura Oleosa pa Desmoldagem | 1,000 | m² | 1,13 |
| 11.004.068-6 | Escoramento de Forma de madeira e geral compeça de pinho de 3, reutilizaçao 3 vezes, para moldagem de microconcreto | 1,000 | m² | 48,05 |
| 11.015.049-6 | Microconcreto utilizando grout, brita zero, aditivado com 10% de microsilica em relação ao peso do cimento, fornecimento, | 0,126 | m³ | 2.213,30 |
| 11.015.048-6 | Cura de concreto utilizando agente de cura para concreto, líquido branco e viscoso, aplicado a rolo em uma demão | 1,000 | m² | 3,57 |
| 05.001.570-6 | Acabamento de Pedreiro, constando de sarrafeamento e desempeno da ultima camada de argamassa projetada | 1,000 | m² | 15,74 |

*Com relação ao serviço revestimento de proteção realcalinizante e silicatizante a base de silictado de sódio com alta penetração no concreto, a EMOP encaminhou a seguinte composição de custo unitário comparativa entre a análise anterior da Secob-1 e o novo custo proposto para o serviço (sofreu elevação de R$ 12,94 para R$ 19,71).*

| Revestimento de proteção realcalinizante e silicatizante, à base de silicato de sódio com alta penetração no concreto | | | | m² | EMOP | TCU | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 19,71 | 3,30 | |

| Item | Descrição | Quant | | Unid | R$ Unit | R$ Total | | Propostas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | EMOP | TCU | | | EMOP | TCU | |
| | I - Materiais | | | | | | | |
| | MC-ReZIL EPZ componente A | 0,450 | | kg | 4,18 | 1,88 | | MC-Bauchemie - 28-07-2011 |
| | MC-ReZIL EPZ componente B | 0,300 | | Kg | 4,18 | 1,25 | | MC-Bauchemie - 28-07-2011 |
| | Viafloor Silicato | | 0,330 | Kg | 2,43 | | 0,80 | Viapol Pisos Industriais |
| | | | | | | | | |
| | II - Mão-de-obra | | | | | | | |
| 01966 | Pintor | 1,167 | 0,250 | h | 9,52 | 11,11 | 2,38 | |
| 01999 | Servente | 0,250 | | h | 7,00 | 1,75 | | |
| | | | | | | | | |
| | III - Equipamentos | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | IV - Composições reutilizadas | | | | | | | |
| 05.004.010-0 | Limpeza de superfície de concreto utilizando jato d | 1,000 | | m² | 3,07 | 3,07 | | |
| | | | | | | | | |
| | V - Acréscimo percentuais | | | | | | | |
| | 5% sobre itens de MO | 5,000 | 5,000 | % | 12,86 | 0,64 | 0,12 | |

**Observação TCU**

Obs. 01 - Material aplicado com pulverizador manual, conforme manual técnico do fabricante. Considerada produtividade média de um pintor (um servente faz o trabalho ) de 4 m² por hora

**Observação EMOP**

Após análise dos materiais de realcalinização e silicatização da superfície de concreto pela consultoria de recuperação estrutural do Maracanã, o único material aprovado foi o MC Resil EPC da MC Bauchemie - Bicomponente. O produto da Viapol ( Viafloor Silicato ) somente silicatiza a superfície, faltando a etapa da realcalinização. O produto da Denver (DENVER Selador Alcalinizante) somente executa o papel da Realcalinização do concreto, faltando a etapa de silicatização.

No catálogo técnico do produto perfazem os seguintes consumos de material:
MC-ReZIL EPZ componente A = 0,15 Kg/m² aplicados em 3 demãos, totalizando 0,45 Kg/m².
MC-ReZIL EPZ componente B = 0,15 Kg/m² aplicados em 2 demãos, totalizando 0,30 Kg/m².

Método Executivo:
Executar limpeza de superfície com hidrojato do média pressão (3000 PSI );
Aplicar 3 demãos espaçadas de 30 minutos do MC-ReZIL EPZ componente A aplicado por asperção. Considerando que em 1 hora seja feito 1,5 m² aplicando as 3 demãos, teremos uma produtividade de 0,667 h/m².
Aplicar 2 demãos espaçadas de 30 minutos do MC-ReZIL EPZ componente B aplicado por asperção. Considerando que em 1 hora seja feito 2 m² aplicando as 2 demãos, teremos uma produtividade de 0,50 h/m².
Após a última demão do MC ReZIL EPZ componente B, deverá ser executada cura úmida aspergindo água nas 24 horas seguinte em 3 períodos. Para este serviço se necessário um servente para uma produção de de 4m² por hora. A produtividade desta etapa será de 0,25h/m².

Resumindo:
Pintor: 0,667 h/m² + 0,5 h/m² = 1,167 h/m²
Servente: 0,25 h/m²

*Para esse item, todas as observações e argumentos da EMOP serão acatados, com exceção da inclusão do serviço 05.004.010-0 (Limpeza da superfície do concreto utilizando jato d'água, solvente e escova), pois este serviço já se encontra previsto no orçamento da recuperação estrutural com um quantitativo extremamente elevado (244.893,40 m²). Tal inclusão também na composição de custos unitário apresentada acima gera duplicidade.*

*Portanto, a composição referencial adotada para o revestimento de proteção realcalinizante e silicatizante a base de silictado de sódio com alta penetração no concreto será a seguinte:*

| Revestimento de proteção realcalinizante e silicatizante, à base de silicato de sódio com alta penetração no concreto | | | | m² | CUSTO (R$) |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 17,25 |

| Item | Descrição | Quant | Unid | R$ Unit | R$ Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | I - Materiais | | | | |
| | MC-ReZIL EPZ componente A | 0,450 | kg | 4,18 | 1,88 |
| | MC-ReZIL EPZ componente B | 0,300 | Kg | 4,18 | 1,25 |
| | | | | | |
| | II - Mão-de-obra | | | | |
| 01966 | Pintor | 1,167 | h | 9,95 | 11,61 |
| 01999 | Servente | 0,250 | h | 7,31 | 1,83 |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | V - Acréscimo percentuais | | | | |
| | 5% sobre itens de MO | 5,000 | % | 13,44 | 0,67 |

*Com relação ao serviço 07.002.019-6 (Argamassa Polimérica projetada com 5 mm de espessura), a EMOP encaminhou a seguinte composição de custo unitário comparativa entre a análise anterior da*

*Secob-1 e o novo custo proposto para o serviço (sofreu redução de R$ 87,66 para R$ 51,37):*

| ARGAMASSA POLIMÉRICA PROJETADA. FORNECIMENTO E APLICAÇÃO PARA A OBRA DO MARACANÃ. | m² | EMOP 51,37 | TCU 24,21 |
|---|---|---|---|

| Código | Descrição | Quantidade EMOP | Quantidade TCU | Unidade | Unit EMOP | Unit TCU | Total EMOP | Total TCU | Observações |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 05.004.010-0 | Limpeza de superfície de concreto utilizando jato d´água de média pressão (3.000 Psi ) | | | m² | 3,07 | | | | Obs.01 |
| | Limpeza de estrutura de concreto utilizando hidrojato adicionado de escória de cobre a uma pressão de 6.000 Psi | | | m² | 24,44 | | | | Obs.02 |
| 04.006.014-1 | Carga e desc. manual de mat. c/mais de 1 servente em | | 0,020 | T | 41,33 | 41,33 | | 0,83 | Obs.03 |
| 04.005.123-1 | Transporte de qualquer natur. c/veloc. media de 30km/h em | | | TxKm | 0,61 | 0,61 | | | Obs.03 |
| 05.001.173-0 | Transporte Horizontal | 0,047 | 0,047 | m³ | 17,64 | 17,64 | 0,83 | 0,83 | |
| | Argamassa polimérica projetada em superfície vertical aplicada sobre os pilares de concreto armado do Maracanã servindo como camada adicional de recobrimento do | 0,008 | 0,005 | m³ | 3.903,34 | 3700,41 | 31,23 | 18,50 | Obs.04 |
| 05.001.570-6 | Acabamento de Pedreiro, constando de sarrafeamento e desempeno da ltima camada de argamassa projetada | 1,000 | 1,000 | m² | 15,74 | 2,50 | 15,74 | 2,50 | Obs.05 |
| 11.015.048-6 | Cura de concreto utilizando agente de cura para concreto, líquido branco e viscoso, aplicado a rolo em uma demão | 1,000 | 1,000 | m² | 3,57 | 1,55 | 3,57 | 1,55 | Obs.06 |

| **Observação TCU** |
|---|
| Obs. 01 - Serviço já cobrado na categoria SERVIÇOS COMPLEMENTARES |
| Obs. 02 - Serviço já cobrado na categoria SERVIÇOS COMPLEMENTARES |
| Obs. 03 - Serviço já cobrado na categoria TRANSPORTES |
| Obs.04 - Novo valor calculado para a composição 07.002.018-6 |
| Obs. 05 - Considerada produção de 4m2 por hora |
| Obs. 06 - Composição readequada |
| |
| **Observação EMOP** |
| Obs. 01 - O item foi retirado da composição. |
| |
| Obs. 02 - O item foi retirado da composição. |
| |
| Obs. 03 - O item foi retirado da composição. |
| |
| Obs. 04 - Segundo o Relatório Técnico de Recuperação estrutural do Maracanã 2014/07-2011 no item 1.5.3 a espessura da argamassa deverá ser entre 5 e 10mm. |
| Foi utilizada nesta composição a espessura média de 8 mm. |

*Concorda-se com todos os coeficientes e ajustes efetuados na composição apresentada acima, com exceção do item "argamassa polimérica projetada em superfície vertical aplicada sobre os pilares de concreto armado do Maracanã servindo como camada adicional de recobrimento". Para esse item, a EMOP apresentou a seguinte composição:*

| Argamassa polimérica projetada em superfície vertical aplicada sobre os pilares de concreto armado do Maracanã servindo como camada adicional de recobrimento do concreto com 10% de refleção | m³ | EMOP 3903,34 | TCU 3700,41 | 07.002.018-6 |
|---|---|---|---|---|

| Item | Descrição | Quant EMOP | Quant TCU | Unid | R$ Unit | R$ Total EMOP | R$ Total TCU | Propostas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | I - Materiais | | | | | | | |
| | Argamassa polimérica | 2.255,00 | 2.255,00 | kg | 1,49 | 3.359,95 | 3.359,95 | Obs.01 |
| 00218 | Óleo diesel | 43,75 | 43,75 | l | 1,84 | 80,50 | 80,50 | Obs.02 |
| | II - Mão-de-obra | | | | | | | |
| 01970 | Operador de máquina | 4,00 | 5,00 | h | 9,52 | 38,08 | 47,60 | Obs. 05 |
| 01968 | Pedreiro | 4,00 | - | h | 9,52 | 38,08 | - | Obs. 06 |
| 01999 | Servente | 12,00 | 5,00 | h | 7,00 | 84,00 | 35,00 | Obs. 07 |
| | III - Equipamentos | | | | | | | |
| 01086 | Betoneira | 4,00 | 0,31 | h | 5,01 | 20,04 | 1,55 | Obs. 03 |
| 01105 | Compressor ar 335 PCM | 4,00 | 2,50 | h | 57,33 | 229,32 | 143,33 | Obs. 04 |
| 02005 | Equipamento para projeção | 4,00 | 2,50 | h | 11,34 | 45,36 | 28,35 | Obs. 04 |
| | IV - Composições reutilizadas | | | | | | | |
| | V - Acréscimo percentuais | | | | | | | |
| | 5% sobre itens de MO | 5,00 | 5,00 | % | 160,16 | 8,01 | 4,13 | |

| **Observação TCU** |
|---|
| Obs. 01 - Consultor da recuperação da estrutura especifica reflexão máxima de 10%. Consumo estimado |
| Obs. 02 - Compressor a ar 360 PCM - Tcpo 220709.1 - 17,5 litros de diesel por hora. |
| Obs. 03 - Índice para a preparação do concreto - servente e betoneira (PINI 03.320.8.1.3 ) |
| Obs. 04 - Bomba rebocável para prietar argamassa, elétrica. Potência 5,4 HP ( 4KM ) tipo helicoidal |
| Obs. 05 - Operador da jateadora e operador da betoneira |
| Obs. 06 - Servente para jateadora e para betoneira. |
| |
| **Observação EMOP** |
| Obs. 01 - O índice de reflexão foi reduzido de 20 para 10%, adotando o indicado pela consultoria de recuperaçao do Maracanã. |
| |
| Obs. 02 - Foi adotado o consumo de diesel indicado pelo manual técnico do equipamento. |
| |
| Obs. 03 e 04 - O índice desta composição foi baseado na composição EMOP 11.024.001-1 Concreto Projetado aplicado em superfícies verticais, O índice da composição EMOP acima citada indica 4 h/m² de utilização dos equipamentos. |
| |
| Obs. 05 - O operador do equipamento de projeção tem de acompanhar todo procedimento de projeção da argamassa, pois, o mesmo, é o responsável por parar o equipamento em caso de entupimento de mangueiras ou por solicitação do jatista ( pedreiro ). |
| |
| Obs. 06 - O profissional habiliatado para a execução da argamassa projetada é o Jatista. Este profissional controla o bico da pistola de projeção na ponta do equipamento e é o responsável pelo controle da espessura da camada de argamassa e pela homogeniedade da superfície. |
| Nos itens elementares do catálogo EMOP não possui a profissão jatista, desta forma, foi inserido na composição pedreiro devido a similaridade de custo da hora. |
| |
| Obs. 07 - Seguindo a composição EMOP 11.024.001-1 - Concreto Projetado, |

*Nesse caso, entende-se pertinente manter a composição anteriormente apresentada. Não parece razoável utilizar 4 horas de betoneira para preparar 1 m³ de argamassa. O coeficiente de 0,31 horas de betoneira/1 m³ de argamassa foi obtido na TCPO (item 03.320.8.1.3). Da mesma forma, os coeficientes de 4 horas para o compressor e para o equipamento de projeção obtidos na composição da EMOP 11.024.001-1 não são adequados pois se referem ao serviço "concreto projetado", aplicado geralmente com espessura bem superior a 5 mm. No caso, será projetada argamassa polimérica com espessura*

*média de 5 mm, justificando a adoção das produtividades adotadas de 2,5 horas para os equipamentos e para a mão de obra. A nova composição de custo unitário para o serviço, com ajustes nos preços dos insumos pela mediana do Sinapi é apresentada a seguir:*

| Argamassa polimérica projetada em superfície vertical aplicada sobre os pilares de concreto armado do Maracanã servindo como camada adicional de recobrimento do concreto com 10% de refleção | | m³ | Custo R$ 3714,01 |
|---|---|---|---|

| Item | Descrição | Quant | Unid | R$ Unit | R$ Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | I - Materiais | | | | |
| | Argamassa polimérica | 2.255,00 | kg | 1,49 | 3.359,95 |
| 00218 | Óleo diesel | 43,75 | l | 2,09 | 91,44 |
| | | | | | |
| | II - Mão-de-obra | | | | |
| 01970 | Operador de máquina | 5,00 | h | 9,95 | 49,75 |
| 01999 | Servente | 5,00 | h | 7,31 | 36,55 |
| | | | | | |
| | III - Equipamentos | | | | |
| | | | | | |
| 01086 | Betoneira | 0,31 | h | 1,08 | 0,33 |
| 01105 | Compressor ar 335 PCM | 2,50 | h | 57,33 | 143,33 |
| 02005 | Equipamento para projeção | 2,50 | h | 11,34 | 28,35 |
| | | | | | |
| | IV - Composições reutilizadas | | | | |
| | | | | | |
| | V - Acréscimo percentuais | | | | |
| | 5% sobre itens de MO | 5,00 | % | 86,30 | 4,32 |
| | | | | | |

*A EMOP também alterou o coeficiente de consumo desse item, adotando 8 mm, dizendo ser a média entre a esspessura mínima de 5 mm e a máxima de 10 mm prevista no relatório técnico de recuperação estrutura do Estádio do Maracanã. Nesse caso, adotar-se-á uma espessura média de 7,5 mm.*

*Assim, será adotada a seguinte composição referencial para o serviço 07.002.019-6 (Argamassa Polimérica projetada com 5 mm de espessura):*

| ARGAMASSA POLIMÉRICA PROJETADA. FORNECIMENTO E APLICAÇÃO PARA A OBRA DO MARACANÃ. | | m² | | Custo Total 48,00 |
|---|---|---|---|---|

| Código | Descrição | Quantidade | Unidade | Unit | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 05.004.010-0 | Limpeza de superfície de concreto utilizando jato d´água de média pressão (3.000 Psi ) | | m² | 3,07 | |
| | Limpeza de estrutura de concreto utilizando hidrojato adicionado de escória de cobre a uma pressão de 6.000 Psi | | m² | 24,44 | |
| 04.006.014-1 | Carga e desc. manual de mat. c/mais de 1 servente em | | T | 41,33 | |
| 04.005.123-1 | Transporte de qualquer natur. c/veloc. media de 30km/h em | | TxKm | 0,61 | |
| 05.001.173-0 | Transporte Horizontal | 0,047 | m³ | 17,64 | 0,83 |
| | Argamassa polimérica projetada em superfície vertical aplicada sobre os pilares de concreto armado do Maracanã servindo como camada adicional de recobrimento do | 0,0075 | m³ | 3.714,76 | 27,86 |
| 05.001.570-6 | Acabamento de Pedreiro, constando de sarrafeamento e desempeno da ltima camada de argamassa projetada | 1,000 | m² | 15,74 | 15,74 |
| 11.015.048-6 | Cura de concreto utilizando agente de cura para concreto, líquido branco e viscoso, aplicado a rolo em uma demão | 1,000 | m² | 3,57 | 3,57 |

*A curva ABC dos serviços de recuperação estrutural contendo o comparativo dos custos referenciais obtidos acima é apresentada a seguir:*

| ITEM | DESCRICAO | Unid. | Quantidade | P.Unitário | TOTAL | PU TCU | Total TCU | Sobrepreço |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11.024.104-6 | RECUPERACAO ESTRUT. DE CONCRET.ARMADO UTILIZANDO MICR | M2 | 10.068,96 | 835,94 | 8.417.046,42 | 709,21 | 7.141.007,12 | 1.276.039,30 |
| 05.100.945-6 | REVESTIMENTO DE PROTECAO REALCALINIZANTE E SILICATIZANT | M2 | 232.466,62 | 19,71 | 4.581.917,08 | 17,25 | 4.010.049,20 | 571.867,89 |
| 07.002.019-6 | ARGAMASSA POLIMERICA PROJETADA COM 5MM DE ESPESSUR/ | M2 | 54.241,24 | 51,37 | 2.786.372,49 | 48,00 | 2.603.579,52 | 182.792,97 |
| Total | | | | | 15.785.335,99 | | | 2.030.700,15 |

***Serviço (05.002.069-6): DEMOLIÇÃO DA COBERTURA EM CONCRETO ARMADO SOBRE A ARQUIBANCADA DO MARACANÃ (MARQUISE), ORÇAMENTO EMOP Nº 8400.005/11.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 21.439.722,66;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 7.975.038,08;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 12.524.824,61;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 10.394.868,24.***

***Argumento:***

*O orçamento EMOP nº 8400.005/11 (demolição da cobertura) é composto pelos seguintes serviços:*

| AUTOR: ADILSON OLIVEIRA | ÍMOVEL: ESTÁDIO JORNALISTA MÁRIO FILHO (MARACANÃ) | DEMOLIÇÃO DA COBERTURA | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| DATA: 23/08/2011 | ENDEREÇO: RUA PROF. EURICO RABELLO S/N° PORTÃO 18 - MARACANÃ - RJ | | | | |
| ENG°: ERNANI KNUST | MUNICÍPIO: RIO DE JANEIRO | | | | |
| SETOR: DIACU | ESTADO: RIO DE JANEIRO | UNIDADE | QUANTIDADE | EMOP | |
| ITEM | DESCRICAO | | | P.Unitá | TOTAL |
| 01.002.005-0 | SONDAGEM ROTAT. VERT., C/COROA DE WIDIA C/DIAM. NX | M | 20,00 | 60,47 | 1.209,40 |
| 01.003.001-0 | SONDAGEM A PERCUSSAO, EM TER. COMUM, C/ENSAIO DE PENETRACAO, | M | 30,00 | 54,60 | 1.638,00 |
| | DIAM. DE 3" | | | | |
| 01.008.013-6 | MOBILIZACAO E DESMOBILIZACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICA- | UN | 1,00 | 55.848,98 | 55.848,98 |
| | DA SOBRE ESTEIRAS COM CAPACIDADE DE CARGA DE 230T, INCLUSIVE | | | | |
| | PLANO DE RIGGING PARA A OBRA DO MARACANA COPA 2014. | | | | |
| 01.008.014-6 | MOBILIZACAO E DESMOBILIZACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICA- | UN | 2,00 | 161.469,88 | 322.939,76 |
| | DA SOBRE ESTEIRAS COM CAPACIDADE DE CARGA DE 400T, INCLUSIVE | | | | |
| | PLANO DE RIGGING PARA A OBRA DO MARACANA COPA 2014. | | | | |
| 01.008.015-6 | MOBILIZACAO E DESMOBILIZACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICA- | UN | 1,00 | 491.126,37 | 491.126,37 |
| | DA SOBRE ESTEIRAS COM CAPACIDADE DE CARGA DE 800T, INCLUSIVE | | | | |
| | PLANO DE RIGGING PARA A OBRA DO MARACANA COPA 2014. | | | | |
| 01.008.050-0 | MOBILIZACAO E DESMOBILIZACAO DE EQUIPAMENTO E EQUIPE DE | UN | 1,00 | 3.080,43 | 3.080,43 |
| | SONDAGEM E PERFURACAO A PERCUSSAO,C/TRANSPORTE ATE 50KM. | | | | |
| 01.009.050-0 | MOBILIZACAO E DESMOBILIZACAO DE EQUIPAMENTO E EQUIPE DE | UN | 1,00 | 4.889,79 | 4.889,79 |
| | SONDAGEM E PERFURACAO ROTATIVA,C/TRANSPORTE ATE 50KM. | | | | |
| 03.046.001-0 | ESPALHAMENTO DE MAT. DE 1ªCAT., C/TRATOR, POTENCIA 1400CV, C | M3 | 11.088,77 | 1,96 | 21.733,98 |
| | /LAMINA | | | | |
| 04.005.145-0 | TRANSPORTE DE QUALQUER NATUR. C/VELOC. MEDIA DE 20KM/H EM CA | T X KM | 3.067,74 | 0,77 | 2.362,15 |
| | MINHAO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 12T | | | | |
| 04.011.051-1 | CARGA E DESC. MEC. C/PA-CARREGADEIRA CAPAC. DE 1,50M3 E CAMI | T | 10.225,00 | 6,88 | 70.348,00 |
| | NHAO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 8T, CARGA DE 50T P/DIA DE 8:00H | | | | |
| 05.001.900-0 | CORTE DE ACO (VERGALHAO),INCLUSIVE REMOCAO DO LOCAL,APOS | KG | 357.388,00 | 0,38 | 135.807,44 |
| | SERVICOS DE DEMOLICAO DE CONCRETO. | | | | |
| 05.002.070-6 | RECICLAGEM MATERIAL PROVENIENTE DEMOLICOES PRIMARIAS CONCR. | M3 | 6.254,30 | 78,30 | 489.711,69 |
| | ARM.,PULV.HIDR.GARRAS ART.GIR.360ºACOP.ESC.BRIT.MAT.E DESAG. | | | | |
| | ACO IMPR.CJ MOVEL BRIT.MANDIB.,CONCR.80KGM3.MARACANA 2014. | | | | |
| 05.002.071-6 | DEMOLICAO E REMOCAO MARQUISE DO ESTADIO,CORTE CONCR.C/FIO DI | M2 | 25.797,00 | 243,07 | 6.270.476,79 |
| | AMANT.LAJE ARMADA,GUIND.C/LANCA TRELICA 400T,BASE CHAPA ACO | | | | |
| | DISP.METAL.C/TRANSP.PERF.LAJE,MAO DE OBRA C/SUPERV.COPA 2014 | | | | |
| 05.013.008-6 | CHAPA DE ACO 3/4",ENTREMEADA COM MADEIRA DE LEI 3"X9",INCLUS | M2 | 300,00 | 1.236,69 | 371.007,00 |
| | MOBIL,TRANSP,CARGA,DESC E DESLOC.DENTRO DO CANT.P/DISTR.UNIF | | | | |
| | NO SOLO,DO PESO DO GUIND.UTILIZ. NA DEMOL.MARQ.MARACA COPA14 | | | | |
| 05.100.947-6 | ROMPEDOR HIDRAULICO ACOPLADO A ESCAVADEIRA HIDRAULICA.P/OBRA | M3 | 4.467,36 | 16,40 | 73.264,70 |
| | DO MARACANA COPA 2014. | | | | |
| 19.004.206-6 | LOCACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICADA COM CAPACIDADE DE | H | 963,00 | 781,78 | 752.854,14 |
| | CARGA DE 230T,INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZACAO,OPERACAO | | | | |
| | E MANUTENCAO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANA COPA2014 | | | | |
| 19.004.207-6 | LOCACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICADA SOBRE ESTEIRA COM | H | 2.124,00 | 1.258,39 | 2.672.820,36 |
| | CAPACIDADE DE CARGA DE 400T,INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALI | | | | |
| | ZACAO,OPERACAO E MANUTENCAO DO EQUIP.P/OBRA MARACANA COPA 14 | | | | |
| 19.004.208-6 | LOCACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICADA SOBRE ESTEIRA COM | H | 378,00 | 1.784,63 | 674.590,14 |
| | CAPACIDADE DE CARGA DE 800T, INCLUS.PLANO DE RIGGER/SINALIZA | | | | |
| | CAO,OPERACAO E MANUTENCAO DO EQUIP.P/OBRA MARACANA COPA 2014 | | | | |
| 19.004.209-6 | LOCACAO DE MANIPULADOR TELESCOPICO DIESEL - 17M X 4,5T,INCLU | UNXMES | 5,33 | 20.471,95 | 109.115,49 |
| | SIVE ABASTECIMENTO E MANUTENCAO PARA A OBRA DO MARACANA COPA | | | | |
| | 2014. | | | | |
| | | | | | |
| | Total deste orçamento: | | | | **12.524.824,61** |

*Dada a existência de diversos itens incluídos na demolição da cobertura, a equipe analisou os mais significativos, no total de 11 serviços. Os serviços analisados estão descritos a seguir.*

*[vide documento original]*

*Para esses serviços, a EMOP apresentou as seguintes justificativas:*

***ITEM 05.013.008-6 - CHAPA DE ACO 3/4", ENTREMEADA COM MADEIRA DE LEI 3"X9", INCLUS. MOBIL, TRANSP, CARGA, DESC E DESLOC. DENTRO DO CANT. P/DISTR. UNIFORME SOLO, DO PESO DO GUIND. UTILIZ. NA DEMOL. MARQ. MARACANÃ COPA14.***

*Foi acatada a consideração do TCU.*

***ITEM 19.004.206-6 - LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA COM CAPACIDADE DECARGA DE 230 t, INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***

*Apesar de o guindaste não ter sido utilizado para remoção da laje propriamente dita, ele foi utilizado na realização de vários serviços de apoio, como locação dos dispositivos de içamento, subida de equipamentos auxiliares e materiais entre outros.*

***ITEM 19.004.2007-6 - LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA COM CAPACIDADE DE CARGA DE 400 t, INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***

*A EMOP argumentou que não houve discordância no preço unitário apresentado para o serviço. Não houve comentários acerca da diferença de quantidades.*

***ITEM 19.004.208-6 - LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA COM CAPACIDADE DECARGA DE 800 t, INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA2014.***

*A EMOP argumentou que não houve discordância no preço unitário apresentado para o serviço. Não houve comentários acerca da diferença de quantidades.*

***ITEM 05.002.071-6 - DEMOLIÇÃO E REMOÇÃO DA MARQUISE DO ESTÁDIO UTILIZANDO CORTE DE CONCRETO COM FIO DIAMANTADO, MEDIDA PELA ÁREA DE PROJEÇÃO DA COBERTURA, PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***

*A EMOP acatou parcialmente as considerações do TCU. O custo unitário do serviço foi diminuído para R$ 243,07 por metro quadrado de remoção. Foi apresentada nova composição para o serviço, na tentativa de justificar o novo preço.*

***ITEM 19.004.209-6 - LOCAÇÃO DE MANIPULADOR TELESCÓPICO DIESEL - 17M X 4,5T, INCLUSIVE ABASTECIMENTO E MANUTENÇÃO PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA2014.***

*A EMOP argumentou que não houve discordância no preço unitário apresentado para o serviço. Não houve comentários acerca da diferença de quantidades.*

***ITEM 04.005.145-0 - TRANSPORTE DE QUALQUER NATUR. C/VELOC. MÉDIA DE 20 km/H EM CAMINHÃO BASCUL. CAPAC. ÚTIL DE 12 t.***

*A EMOP não acatou o preço do TCU. A justificativa é baseada no Decreto n. 90, de 04/11/1963, e n. 302, de 14/08/1975, que dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização da referência EMOP nas obras e serviços de engenharia executadas com recursos estaduais no Estado do Rio de Janeiro.*

***ITEM 04.011.051-1 - CARGA E DESC. MEC. C/PA-CARREGADEIRA CAPAC. DE 1,50M3 E CAMINHÃO BASCUL. CAPAC. ÚTIL DE 8 t, CARGA DE 50 t P/DIA DE 8:00H.***

*A EMOP argumentou que não houve discordância no preço unitário apresentado para o serviço. Não houve comentários acerca da diferença de quantidades.*

***ITEM 05.001.900-0 - CORTE DE AÇO (VERGALHÃO), INCLUSIVE REMOÇÃO DO LOCAL, APÓS SERVICOS DE DEMOLIÇÃO DE CONCRETO.***

*A EMOP argumentou que não houve discordância no preço unitário apresentado para o serviço. Não houve comentários acerca da diferença de quantidades.*

***ITEM 05.100.947-6 - ROMPEDOR HIDRÁULICO ACOPLADO À ESCAVADEIRA HIDRÁULICA. P/OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***

*A EMOP argumentou que não houve discordância no preço unitário apresentado para o serviço. Não houve comentários acerca da diferença de quantidades.*

***ITEM 05.002.070-6 - RECICLAGEM MATERIAL PROVENIENTE DEMOLIÇÕES PRIMÁRIAS CONCR. ARM., PULV. HIDR. GARRAS ART. GIR. 360º ACOP. ESC. BRIT. MAT. E DESAG. AÇO IMPR. CJ MOVEL BRIT. MANDIB., CONCR. 80 KG/M$^3$. MARACANÃ 2014.***

*A EMOP acatou parcialmente as considerações do TCU. O custo unitário do serviço foi diminuído para R$ 78,07 por metro cúbico de reciclagem. Foi apresentada nova composição para o serviço, na tentativa de justificar o novo preço.*

***Análise:***

*A EMOP afirmou que o novo custo do serviço da demolição da cobertura é de R$ 11.620.919,43. A memória de cálculo deste valor foi apresentada em resposta à oitiva e encontra-se discriminada a seguir.*

| DESCRIÇÃO | UNIDADE | PROJETO EXECUTIVO - R$ 926 MM | | | PROJETO EXECUTIVO - R$ 926 MM | | | REFERENCIA TCU | | | SOBREPREÇO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | QUANT. | CUSTO UNIT. | TOTAL | QUANT. | CUSTO UNIT. | TOTAL | QUANT. TCU | CUSTO UNIT. | TOTAL TCU | |
| 05.013.008-6 | CHAPA DE ACO 3/4",ENTREMEADA COM MADEIRA DE LEI 3"X9",INCLUSMOBIL,TRANSP,CARGA,DESC E DESLOC.DENTRO DO CANT.P/DISTR.UNIFNO SOLO,DO PESO DO GUIND.UTILIZ. NA DEMOL.MARQ.MARACA COPA14 | 300,00 | 1.520,92 | 456.276,00 | 300,00 | 1.520,92 | 456.276,00 | 300,00 | 1.236,69 | 371.007,00 | 85.269,00 |
| 19.004.206-6 | LOCACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICADA COM CAPACIDADE DECARGA DE 230T,INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZACAO,OPERACAO E MANUTENCAO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANA COPA2014 | 1.233,00 | 781,78 | 963.934,74 | 963,00 | 781,78 | 752.854,14 | 963,00 | 781,78 | 752.854,14 | |
| 19.004.207-6 | LOCACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICADA COM CAPACIDADE DECARGA DE 4000T,INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZACAO,OPERACAO E MANUTENCAO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANA COPA2014 | 3.600,00 | 1.258,39 | 4.530.204,00 | 2.124,00 | 1.258,39 | 2.672.820,36 | 2.124,00 | 1.258,39 | 2.672.820,36 | |
| 19.004.208-6 | LOCACAO DE GUINDASTE COM LANCA TRELICADA COM CAPACIDADE DECARGA DE 8000T,INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZACAO,OPERACAO E MANUTENCAO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANA COPA2014 | 1.260,00 | 1.784,63 | 2.248.633,80 | 378,00 | 1.784,63 | 674.590,14 | 378,00 | 1.784,63 | 674.590,14 | |
| 05.002.071-6 | DEMOLICAO E REMOCAO DA MARQUISE DO ESTADIO UTILIZANDO CORTEDE CONCRETO COM FIO DIAMANTADO, MEDIDA PELA AREA DE PROJECAODA COBERTURA, PARA A OBRA DO MARACANA COPA 2014. | 25.797,00 | 332,38 | 8.574.406,86 | 25.797,00 | 332,38 | 8.574.406,86 | 25.797,00 | 243,07 | 6.270.476,79 | 2.303.930,07 |
| 19.004.209-6 | LOCACAO DE MANIPULADOR TELESCOPICO DIESEL - 17M X 4,5T,INCLUSIVE ABASTECIMENTO E MANUTENCAO PARA A OBRA DO MARACANA COPA2014. | 10,00 | 20.471,95 | 204.719,50 | 5,33 | 20.471,95 | 109.115,49 | 5,33 | 20.471,95 | 109.115,49 | |
| 04.005.145-0 | TRANSPORTE DE QUALQUER NATUR. C/VEL.OC. MEDIA DE 20KM/H EM CAMINHAO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 12T | 54.390,42 | 0,77 | 41.880,62 | 3.067,74 | 0,77 | 2.362,16 | 3.067,74 | 0,77 | 2.362,16 | |
| 04.011.051-1 | CARGA E DESC. MEC. C/PA-CARREGADEIRA CAPAC. DE 1,50M3 E CAMINHAO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 8T, CARGA DE 50T P/DIA DE 8:00H | 18.130,00 | 6,88 | 124.734,40 | 10.225,00 | 6,88 | 70.348,00 | 10.225,00 | 6,88 | 70.348,00 | |
| 05.001.900-0 | CORTE DE ACO (VERGALHAO), INCLUSIVE REMOCAO DO LOCAL,A POSSERVICOS DE DEMOLICAO DE CONCRETO. | 633.644,00 | 0,38 | 240.784,72 | 357.388,00 | 0,38 | 135.807,44 | 357.388,00 | 0,38 | 135.807,44 | |
| 05.100.947-6 | ROMPEDOR HIDRAULICO ACOPLADO A ESCAVADEIRA HIDRAULICA.P/OBRADO MARACANA COPA 2014. | 7.920,55 | 16,40 | 129.897,02 | 4.467,36 | 16,40 | 73.264,70 | 4.467,36 | 16,40 | 73.264,70 | |
| 05.002.070-6 | RECICLAGEM MATERIAL PROVENIENTE DEMOLICOES PRIMARIAS CONCR.ARM.,PULV.HIDR.GARRAS ART.GIR.360°ACOP.ESC.BRIT.MAT.E DESAG.ACO IMPR.CJ MOVEL BRIT.MANDIB.,CONCR.80KGM3.MARACANA 2014. | 11.088,77 | 80,37 | 891.204,44 | 6.254,30 | 80,37 | 502.658,09 | 6.254,30 | 78,07 | 488.273,20 | 14.384,89 |
| TOTALIZAÇÃO | | 18.406.676,11 | | | 14.024.503,39 | | | 11.620.919,43 | | | 2.403.583,96 |

*Conforme se observa, o valor de R$ 11.620.919,43 corresponde apenas à soma dos serviços analisados pelo TCU. No entanto, existem outros que não foram analisados, em virtude de serem muitos e de pouca materialidade se analisados individualmente – e que somam R$ 3.033.046,55.*

*A seguir, análise das considerações da EMOP.*

***ITEM 19.004.206-6 - LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA COM CAPACIDADE DE CARGA DE 230 t, INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***

*O argumento apresentado pela EMOP é coerente. Para montagem de alguns equipamentos, como os guindastes maiores, é necessário equipamento com capacidade de carga suficiente para elevar peças a alturas razoáveis.*

*Nesse sentido, acatam-se as justificativas do Governo do Estado do Rio de Janeiro.*

***ITEM 19.004.2007-6 - LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA COM CAPACIDADE DE CARGA DE 400T, INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***

*As quantidades apresentadas pela EMOP são coerentes com análise desenvolvida pelo TCU. Após revisão da memória de cálculo da equipe de auditoria, chegou-se à mesma quantidade apresentada pela EMOP. A memória de cálculo do serviço está descrita a seguir.*

| ITEM 27 | 19.004.XXX-X | LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA SOBRE ETEIRAS COM CAPACIDADE DE 400 T, INCLUSIVE SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ESQUIPAMENTO - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | 2.124,00 | H |
|---|---|---|---|---|

| equipamento | | dias trab. | | horas/dia | | total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2,00 | x | 118,00 | x | 9,00 | = | 2.124,00 |

***ITEM 19.004.208-6 - LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA COM CAPACIDADE DECARGA DE 800 t, INCLUSIVE PLANO DE RIGGER/SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO EQUIPAMENTO PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA2014.***

*As quantidades apresentadas pela EMOP são coerentes com análise desenvolvida pelo TCU. Após revisão da memória de cálculo da equipe de auditoria, chegou-se à mesma quantidade apresentada pela EMOP. A memória de cálculo do serviço está descrita a seguir.*

| ITEM 28 | 19.004.XXX-X | LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA SOBRE ETEIRAS COM CAPACIDADE DE 800 T, INCLUSIVE SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ESQUIPAMENTO - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | 378,00 | H |
|---|---|---|---|---|

| equipamento | | dias trab. | | horas/dia | | total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1,00 | x | 42,00 | x | 9,00 | = | 378,00 | 378,00 h |

***ITEM 05.002.071-6 - DEMOLIÇÃO E REMOÇÃO DA MARQUISE DO ESTÁDIO UTILIZANDO CORTE DE CONCRETO COM FIO DIAMANTADO, MEDIDA PELA ÁREA DE PROJEÇÃO DA COBERTURA, PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***

*A nova composição do serviço foi apresentada pela EMOP e está descrita a seguir.*

*[vide documento original]*

*As memórias de cálculo apresentadas pela EMOP estão reproduzidas a seguir:*

*[vide documento original]*

*No caso da remoção de cobertura, para o corte com máquina de fio diamantado, a referência da EMOP foi a PINI. O coeficiente empregado está justificado na tabela intitulada "total da área de corte".*

*Analisando este coeficiente, verificam-se excessos na metodologia de cálculo. O corte longitudinal das lajes (16,57 metros) está com comprimento exagerado. Será adotado o valor de 10 metros para o corte de cada uma das lajes.*

*Além disso, entre duas vigas longitudinais, existem 18 vigas transversais, conforme previsto pela EMOP. Como são 60 lajes, essa quantidade de vigas transversais deve ser multiplicada por 60, e não 120 como foi feito pela EMOP. A memória de cálculo referencial está descrita a seguir:*

*[vide documento original]*

*Quanto ao redutor de produtividade do corte, a informação prestada pela EMOP procede, muito embora não tenha sido considerada na primeira composição apresentada pela equipe do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Fatores como velocidade do vento podem fazer com que o guindaste fique inoperante. Além disso, o corte só será possível após correto posicionamento dos dispositivos. Portanto, essa redução de produtividade de 25% é razoável.*

*Para o corte, fabricação e montagem dos dispositivos, na época da visita à obra, foi constatada a utilização de treliças diferentes das indicadas pela EMOP para a remoção das lajes. Sendo assim, houve alteração do coeficiente utilizado na composição. Ressalta-se que o percentual de 10% para o item "acessórios" é excessivo, sendo empregado o fator de 5%. Sendo assim, a memória de cálculo referencial está descrita a seguir:*

| Dispositivos de içamento | | | |
|---|---|---|---|
| | Qtde | Unitário | Total |
| Dispositivo para as lajes | | | |
| Treliça nº 01 (14,2 Ton) | 2,00 | 14.200,00 | 28.400,00 |
| Treliça nº 02 (12,67 Ton) | 2,00 | 12.670,00 | 25.340,00 |
| Treliça nº 03 (7,0 Ton) | 2,00 | 7.000,00 | 14.000,00 |
| Dispositivo para o gigante 1 | 1,00 | 10.661,00 | 10.661,00 |
| Dispositivo para o gigante 2 | 2,00 | 4.140,00 | 8.280,00 |
| Balanço 1 | 1,00 | 1.100,00 | 1.100,00 |
| Balanço 2 | 2,00 | 1.800,00 | 3.600,00 |
| Gaiolas | 2,00 | 2.495,00 | 4.990,00 |
| Acessórios | 0,05 | 96.371,00 | 4.818,55 |
| Peso total da estrutura (kg) | | | 101.189,55 |
| Área de projeção (m²) | | | 25.797,00 |
| Coeficiente | | | 3,92 |

*Para os demais itens, serão acatadas as considerações da EMOP, com exceção da mão de obra do armador. Não foi possível identificar em que momento da execução do serviço esse profissional será utilizado.*

*A composição referencial para o serviço, após os esclarecimentos apresentados pela EMOP, está descrita a seguir:*

*[vide documento original]*

***ITEM 19.004.209-6 – LOCAÇÃO DE MANIPULADOR TELESCÓPICO DIESEL - 17M X 4,5T, INCLUSIVE ABASTECIMENTO E MANUTENÇÃO PARA A OBRA DO MARACANÃ COPA2014.***

*As quantidades apresentadas pela EMOP são coerentes com análise desenvolvida pelo TCU. Após revisão da memória de cálculo da equipe de auditoria, chegou-se à mesma quantidade apresentada pela empresa pública. O total de meses para o uso do equipamento é a quantidade de dias necessários para a remoção total da cobertura, isto é, o tempo de dias trabalhados pelos guindastes de 400 e 800 Ton. Isto resulta em 118 (guindaste de 400 ton.) + 42 (guindaste de 800 ton.) = 160 dias (5,33 meses).*

***ITEM 04.005.145-0 - TRANSPORTE DE QUALQUER NATUR. C/VELOC. MÉDIA DE 20 km/H EM CAMINHÃO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 12 t.***

*A EMOP não acatou o preço do TCU. A justificativa é baseada no Decreto n. 90, de 04/11/1963, e n. 302, de 14/08/1975, que dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização da referência EMOP nas obras e serviços de engenharia executadas com recursos estaduais no Estado do Rio de Janeiro.*

*A diferença no quantitativo foi acatada pela EMOP.*

*Em que pese a existência do Decreto estadual, a atuação do TCU na verificação de custos é baseada, na medida do possível, nos sistemas oficiais de custo federais, notadamente o Sistema Nacional*

*de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI e o Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, no caso de obras rodoviárias.*

*Foi reconsiderada a velocidade média de transporte. Na composição inicial, a velocidade média considerada era a prevista no manual do DNIT, que é 35 km/h para rodovias não pavimentadas. Em função das características da obra - transporte em pequenas distâncias e interrupções de tráfego ocasionadas pela realização de outros trabalhos, como a operação dos guindastes – considera-se adequada a velocidade de 20 km/h para a realização do serviço – mesma considerada pela EMOP.*

*Além disso, o caminhão de 15 toneladas previsto na composição inicial foi alterado para um de 8 m³ (12 toneladas). Para esse novo caminhão, não existia referência de custos no Sicro, sendo necessária a utilização do insumo 13122 do Sinapi. Os parâmetros de transformação do custo de aquisição para custo horário de operação foram os preconizados pelo Sicro.*

*Com essas considerações, o custo unitário referencial do serviço é de R$ 0,93. Segue composição referencial.*

| | | | | | | | | Custo propriedade | | Custos operativos | | Manutenção | | Custo Operativo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EQUIPAMENTO | Preço aquisição | Potência | Consumo de diesel/Kw | Valor Residual | Vida útil (anos) | Horas trab. ano | taxa de juros anu | depreciação | juros | MO operador | diesel, óleos e lub. | coef. K | Cust. Man. | |
| CAMINHAO BASCULANTE 8,0M3 TRUCADO (C/ TERCEIRO EIXO) MERCEDES BENZ LK 1620 - POTENCIA 204CV - PBT = 22000KG - DIST ENTRE EIXOS 4200MM - INCL CACAMBA (I 13212) | R$ 253.114,07 | 150 | 0,2 | R$ 50.622,81 | 5,30 | 2.000,00 | 6% | R$ 19,10 | R$ 4,51 | R$ 7,22 | R$ 55,20 | 0,8 | R$ 19,10 | **R$ 105,14** |

*[vide documento original]*

**TCU - Tribunal de Contas da União**
**Cálculo conforme metodologia do SICRO 2 do DNIT** — **Atividades Auxiliares**
**Custo Unitário** — **Mês : Dezembro / 2009** — **Rio de Janeiro**
**1 A 00 001 05 (adaptada)** - **Transporte do material de 1ª cat** — **Produção da Equipe : 112,50 txkm** *(Valores em R$)*

| A – Equipamento | | Quantidade | Utilização Operativa | Utilização Improdutiva | Custo Operacional Operativo | Custo Operacional Improdutivo | Custo Horário |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I 13212 | CAMINHAO BASCULANTE 8,0M3 TRUCADO (C/ TERCEIRO EIXO) MERCEDES BENZ LK 1620 - POTENCIA 204CV - PBT = 22000KG - DIST ENTRE EIXOS 4200MM - INCL CACAMBA (I 13212) | 1,00 | 1,00 | 0,00 | 105,14 | 17,77 | 105,14 |
| | | | | | Custo Horário de Equipamentos | | 105,14 |
| B – Mão-de-Obra | | Quantidade | | | Salário-Hora | | Custo Horário |
| | | | | | | | 0,00 |
| | | | | | | | 0,00 |
| | | | | | usto Horário da Mão-de-Obra | | 0,00 |
| | | | | | c.M.O. - Ferramentas: ( 0,00% ) | | 0,00 |
| | | | | | Custo Horário de Execução | | 105,14 |
| | | | | | Custo Unitário de Execução | | 0,93 |

***ITEM 04.011.051-1 - CARGA E DESC. MEC. C/PA-CARREGADEIRA CAPAC. DE 1,50M3 E CAMINHÃO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 8 t, CARGA DE 50 t P/DIA DE 8:00H.***

*A diferença no quantitativo foi acatada pela EMOP.*

***ITEM 05.001.900-0 - CORTE DE AÇO (VERGALHÃO), INCLUSIVE REMOÇÃO DO LOCAL, APÓS SERVICOS DE DEMOLIÇÃO DE CONCRETO.***

*A diferença no quantitativo foi acatada pela EMOP.*

***ITEM 05.100.947-6 - ROMPEDOR HIDRÁULICO ACOPLADO A ESCAVADEIRA HIDRÁULICA. P/ OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***

*A diferença no quantitativo foi acatada pela EMOP.*

***ITEM 05.002.070-6 - RECICLAGEM DE MATERIAL PROVENIENTE DE DEMOLIÇÕES PRIMÁRIAS CONCR. ARM., PULV. HIDR. GARRAS ART. GIR. 360º ACOP. ESC. BRIT. MAT. E DESAG. ACO IMPR. CJ MOVEL BRIT. MANDIB., CONCR. 80 KG/M³. MARACANÃ 2014.***

*A EMOP acatou parcialmente as considerações do TCU. O custo unitário do serviço foi diminuído para R$ 78,07 por metro cúbico de reciclagem. Foi apresentada, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, nova composição para o serviço, na tentativa de justificar o novo preço.*

*Foi revisada a composição referencial, utilizando-se um conjunto de britagem de produtividade 30 m³/h. O custo horário operativo está descrito na tabela abaixo:*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | COMPOSIÇÃO ANALITICA COM O CUSTO DO EQUIPAMENTO | | | | |
| EQ90206 CONJ. BRITAGEM 30 M3/H FAÇO L-150A | | UNID: Hora | | | |
| (V) VALOR DE REPOSICAO NA DATA-BASE, INCLUSIVE ACESSORIOS R$: | | | | | 1.396.000,00 |
| (R) VALOR RESIDUAL DE VENDA, APOS A VIDA UTIL - 10,00 % - R$: | | | | | 139.600,00 |
| (N) VIDA UTIL | | | | | 14.000,00 |
| (T) VIDA UTIL EM ANOS | | | | | 8,00 |
| (I) TAXA ANUAL DE JUROS % | | | | | 12,00 |
| (K) COEF.MANUTENÇÃO | | | | | 0,60 |
| POTENCIA (HP) 140 | | | | | |
| | | | | | |
| Calculo de Despesas Com Propriedade | | | | | |
| 1-DEPRECIAÇÃO (D)= (V-(V*(R/100)) ) / N | | | | | 89,74 |
| 2-JUROS (J) =(( V * (T+1) * (I/100)) / (4000*T)) | | | | | 47,12 |
| 3-MANUTENCAO (M) = K *( (V-(V*(R/100) ) ) / N ) | | | | | 53,85 |
| Total de Despesas com Propriedade | | | | | 190,70 |
| | | | | | |
| Calculo Das Despesas Operacionais e Enc.Sociais | | | | | |
| Insumo | Descrição | Unid | Coeficien | Custo Uni | Custo Total |
| | MO MÃO-DE-OBRA | | | | |
| MO90313 | OPERADOR EQUIP. PESADO | Hora | 1,00 | 16,83 | 16,83 |
| | Sub-Total de MÃO-DE-OBRA | | | | 16,83 |
| | Encargos Sociais de 0,00 % | | | | 0,00 |
| | Sub-Total de MÃO-DE-OBRA C/Encargos | | | | 16,83 |
| | MT MATERIAL | | | | |
| MT92005 | ENERGIA ELÉTRICA | Kwh | 87,06 | 0,41 | 35,69 |
| | Sub-Total de MATERIAL | | | | 35,69 |
| | Total Despesas Operacionais | | | | 52,52 |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| TAXA DE BDI UTILIZADA EM % 0,00 | | | | | |
| DATA BASE DA COMPOSICAO : 12/2009 | | | | | |
| CUSTO HORARIO A DISPOSICAO / IMPRODUTIVO (MO) R$ | | | | | 16,83 |
| CUSTO HORARIO OPERANDO / PRODUTIVO (D + J + M + MO + MT) POR - R$ | | | | | 243,22 |

*A partir do custo horário operativo, foi utilizada a composição 1 A 01 200 02 do Sicro 2, sendo necessárias adaptações, dado que: o encarregado já está previsto na administração local; a rocha para britagem não será utilizada, dado que o material a ser reciclado é proveniente de demolição; e o grupo gerador também não será utilizado, dado que a energia necessária para o funcionamento do equipamento provém das instalações elétricas já existentes no canteiro de obras.*

*Assim, a composição referencial está disposta a seguir:*

| COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Serviço: BRITA PRODUZIDA EM CENTRAL DE BRITAGEM DE 30 M3/H | | | | Código: 1 A 01 200 02 | | Unid: M3 |
| | | Utilização | | Custo | | Custo |
| EQUIPAMENTO | Quantidade | Produtivo | Improdutivo | Produtivo | Improdutivo | Horário |
| FERRAMENTAS MANUAIS | 1,00 | 0,21 | 0,79 | 76,92 | 0,00 | 15,78 |
| CARREG DE PNEUS CASE W-20 - 1,33M3 | 1,00 | 0,03 | 0,97 | 95,68 | 16,83 | 19,22 |
| CONJ. BRITAGEM 30 M3/H FAÇO L-150A | 1,00 | 0,14 | 0,86 | 243,22 | 16,83 | 49,60 |
| | | | | | (A) TOTAL | 84,60 |
| MÃO DE OBRA SUPLEMENTAR | | | K ou R | Quantidade | Salario Base | Custo Horar. |
| SERVENTE | | | 1,00 | 8,00 | 9,62 | 76,92 |
| | | | | | (B) TOTAL | 76,92 |
| (C) PRODUÇÃO DA EQUIPE | 4,34 | | CUSTO HORARIO TOTAL (A+B) | | | 161,52 |
| (D) CUSTO HORARIO DA EXECUÇÃO [(A)+(B)]/(C)=(D) | | | | | | 37,19 |
| MATERIAIS | | | Unidade | Custo | Consumo | Custo Unit. |
| PEÇAS DE DESGASTE DO BRITADOR 30 M3/H | | | Jh | 48,64 | 0,04 | 1,95 |
| | | | | | (E) TOTAL | 1,95 |
| TRANSPORTE | DMT(T) | DMT(P) | DMT(Total) | Custo | Consumo | Custo Unit. |
| | | | | | (F) TOTAL | 0,00 |
| CUSTO UNITÁRIO TOTAL: (D)+(E)+(F) | | | | | | 39,14 |
| OBSERVAÇÃO: o volume a ser reciclado é de 6254,30 m³. Considerando que os guindastes de 400 toneladas trabalham juntos, o tempo necessário para remoção da cobertura é de 1440 horas (tempo dos guindastes de 400 e 800 toneladas). Assim, o limitante para a reciclagem é a remoção da cobertura. A produtividade do serviço será de 4,34 m³/h. Se não houvesse período improdutivo, ou seja, que o concreto da cobertura já estivesse todo removido, a quantidade de horas necessárias para reciclagem seria de 208,48 (considerando a produtividade do equipamento, que é de 30 m³/h). Assim, o fator operativo da remoção é de 0,144776. Esse coeficiente foi multiplicado na composição do Sicro2 nos equipamentos "carregadeira" e "conjunto de britagem". | | | | | | |

*Para o crédito do aço, a EMOP descontou valores de ICMS e PIS/COFINS sobre o preço praticado. Entende-se que essa metodologia é inadequada, dado que o aço retirado do concreto não será resultante de atividades operacionais da empresa. Além disso, o valor do ICMS já está incluso no custo da mercadoria.*

*Portanto, a composição referencial para o serviço é de R$ 22,11 por metro cúbico reciclado, a seguir demonstrada:*

| COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 | |
| AUTOR: | TCU | ITEM: | 05.002.070-6 | | | |
| LOCAL: | MARACANÃ | I0 = | | | | |
| DATA: | | I0 = | | | | |
| FIRMA | | COEFICIENTE: | | | | |
| TEL.: | | | | | | |
| SERVIÇO | | | | | | |
| RECICLAGEM DE MATERIAL PROVENIENTE DE DEMOLIÇÕES PRIMÁRIAS DE ESTRUTURAS DE CONCRETO ARMADO, E | | | | | | |
| PREGANDO PULVERIZADORES HIDRÁULICOS COM GARRAS ARTICULADAS GIRATÓRIAS DE 360° ACOPLADOS AS ESC | | | | | | |
| DEIRAS. BRITAGEM DESSE MATERIAL E DESAGREGAÇÃO DO AÇO IMPREGNADO UTILIZANDO CONJUNTO MÓVEL B | | | | | | |
| DOR DO TIPO MANDÍBULA, SOBRE "LAGARTAS", COM SEOADOR MAGNÉTICO SUPERIOR DE AÇO, CONTROLE DE PAR | | | | | | |
| CULAS, INCLUSIVE CRÉDITO DO AÇO RETIRADO DO CONCRETO COM TAXA DE 80Kg/m³ - OBRA MARACANÃ COPA 20 | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | m³ |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| MATERIAL | | | | | | |
| PULVERIZAÇÃO DO MATERIAL DEMOLIDO DO | | | | | | |
| RESÍDUO (AÇO) E BRITAGEM DE CONCRETO | | | | | | |
| ARMADO | | m³ | 1,0000 | | 39,1400 | 39,1400 |
| CRÉDITO DO AÇO RETIRADO DO CONCRETO | | Kg | -80,0000 | | 0,2129 | -17,0334 |
| | | | | | TOTAL A | 22,1066 |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| | | | | | TOTAL B | 0,0000 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | | |
| | | | | | TOTAL C | 0,0000 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 22,11 |
| | | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | R$ 22,11 |

*Feitas as considerações, a tabela consolidada dos serviços analisados está descrita a seguir:*

| ITEM EMOP | DESCRICAO | DADOS DA EMOP - ORÇAMENTO REVISADO | | | TCU | | | SOBREPREÇO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Quantidade | Custo Unitário | CUSTO TOTAL | Quantidade | Custo Unitário | CUSTO TOTAL | |
| 05.013.008-6 | CHAPA DE ACO 3/4", ENTREMEADA COM MADEIRA DE LEI 3"x9", INCLUSIVE MOBILIZACAO, TRANSPORTE, CARGA, DESCARGA E DESLOCAMENTOS DENTRO DO CANTEIRO DE OBRAS, PARA DISTRIBUIÇÃO UNIFORME, NO SOLO, DO PESO DOS GUINDASTES UTILIZADOS NA DEMOLIÇÃO DA MARQUIZE DO MARA | 300,00 | 1.236,69 | 371.007,00 | 300,00 | 1.236,69 | 371.007,25 | -0,25 |
| 19.004.206-6 | LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA SOBRE ETEIRAS COM CAPACIDADE DE 230 T, INCLUSIVE SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ESQUIPAMENTO - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | 963,00 | 781,78 | 752.854,14 | 963,00 | 781,78 | 752.854,14 | 0,00 |
| 19.004.207-6 | LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA SOBRE ETEIRAS COM CAPACIDADE DE 400 T, INCLUSIVE SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ESQUIPAMENTO - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | 2.124,00 | 1.258,39 | 2.672.820,36 | 2.124,00 | 1.258,39 | 2.672.820,36 | 0,00 |
| 19.004.208-6 | LOCAÇÃO DE GUINDASTE COM LANÇA TRELIÇADA SOBRE ETEIRAS COM CAPACIDADE DE 800 T, INCLUSIVE SINALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ESQUIPAMENTO - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | 378,00 | 1.784,63 | 674.590,14 | 378,00 | 1.784,63 | 674.590,14 | 0,00 |
| 05.002.071-6 | REMOÇÃO DA MARQUISE DO ESTÁDIO, UTILIZANDO CORTE DE CONCRETO COM FIO DIAMANTADO, INCLUSIVE DESLOCAMENTO DE EQUIPAMENTO, FORNECIMENTO, FABRICAÇÃO E MONTAGEM DE ESTRUTURA METÁLICA AUXILIAR E PERFURAÇÕES NA LAJE. MEDIDA PELA ÁREA DE PROJEÇÃO DA COBERTURA. OBRA MARACANÃ COPA 2014 | 25.797,00 | 243,07 | 6.270.476,79 | 25.797,00 | 174,11 | 4.491.479,96 | 1.778.996,83 |
| 19.004.209-6 | LOCACAO DE MANIPULADOR TELESCOPICO DIESEL - 17M X 4,5T,INCLUSIVE ABASTECIMENTO E MANUTENCAO PARA A OBRA DO MARACANA COPA2014. | 5,33 | 20.471,95 | 109.115,49 | 5,33 | 20.471,95 | 109.115,49 | 0,00 |
| 04.005.145-0 | TRANSPORTE DE QUALQUER NATUR. C/VELOC. MEDIA DE 20KM/H EM CAMINHAO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 12T | 3.067,74 | 0,77 | 2.362,15 | 3.067,74 | 0,93 | 2.852,99 | -490,84 |
| 04.011.051-1 | CARGA E DESC. MEC. C/PA-CARREGADEIRA CAPAC. DE 1,50M3 E CAMINHAO BASCUL CAPAC. UTIL DE ST, CARGA DE 50T P/DIA DE 8:00H | 10.225,00 | 6,88 | 70.348,00 | 10.225,00 | 6,88 | 70.348,00 | 0,00 |
| 05.001.900-0 | CORTE DE AÇO (VERGALHÃO), INCLUSIVE REMOÇÃO DO LOCAL, APÓS SERVIÇOS DE DEMOLIÇÃO DE CONCRETO. | 357.388,00 | 0,38 | 135.807,44 | 357.388,00 | 0,38 | 135.807,44 | 0,00 |
| 05.100.947-6 | ROMPEDOR HIDRÁULICO ACOPLADO A ESCAVADEIRA HIDRÁULICO. | 4.467,36 | 16,40 | 73.264,70 | 4.467,36 | 16,40 | 73.264,70 | 0,00 |
| 05.002.070-6 | RECICLAGEM DE MATERIAL PROVENIENTE DE DEMOLIÇÕES PRIMÁRIAS DE ESTRUTURAS DE CONCRETO ARMADO EMPREGANDO PULVERIZADORES HIDRÁULICOS COM GARRAS ARTICULADAS GIRATÓRIAS DE 360º ACOPLADOS AS ESCAVADEIRAS. BRITAGEM | 6.254,30 | 78,30 | 489.712,00 | 6.254,30 | 22,11 | 138.261,37 | 351.450,63 |
| TOTAL ANALISADO | | | | 11.622.358,22 | | | 9.492.401,85 | 2.129.956,37 |

*Dessa forma, o sobrepreço remanescente é de R$ 2.129.956,37. Assim, o custo do serviço referencial, considerando a amostra não analisada, é de R$ 10.394.868,24.*

***Serviço (18.052.222-6): SISTEMA DE PAINÉIS INFORMATIVOS, DISPLAYS E HORÁRIO UNIFICADO, PARA O ESTÁDIO MÁRIO FILHO - MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORN. E INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 20.206.546,09;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): O serviço não foi analisado na instrução anterior;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 19.797.595,39;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 19.797.595,39.***

***Argumento:***

*Tentando reduzir o preço do serviço, a EMOP entrou em contato com a empresa PROSSEGUR e obteve, conforme documento à peça n.72, um desconto sobre a proposta anteriormente apresentada, alterando o custo de R$ 20.206.546,09 para R$ 19.797.595,39.*

***Análise:***

*O novo preço apresentado pela EMOP foi acatado.*

***Serviço (18.052.225-6): SERVIÇOS (CABLAGENS, CONECTORIZAÇÕES, INSTALAÇÃO E INTERLIGAÇÃO DE SOFTWARES, COMISSIONAMENTOS, START-UP E OPERAÇÕES ASSISTIDOS), CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FOR. INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 19.081.957,09;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 14.840.378,35;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 18.695.766,41;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 18.695.766,41.***

***Argumento:***

*Dos dez subsistemas que compõem a proposta da Prossegur, o TCU comparou as propostas de quatro sistemas: automação, CFTV, controle de acesso e sonorização.*

*Para os serviços ligados ao sistema de automação predial, a EMOP argumentou que houve redução inadequada do número de pontos definidos no projeto, reduzindo proporcionalmente o valor total da mão de obra.*

*Para o CFTV, foi argumentado que a proposta comercial adotada como referência pelo TCU não considerou a integração dos produtos ofertados com os sistemas de detecção de incêndio, BMS, automação predial, alarme de intrusão, sistemas de comunicações, sonorização e com os demais sistemas eletrônicos e eletromecânicos (elétrico, ar condicionado, combate a incêndio, dentre outros). Já a proposta da Prossegur, na visão dos técnicos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, é completa e considera o fornecimento e instalação de cada sistema, além dos serviços necessários para montagem e integração dos mesmos aos demais sistemas eletrônicos e eletromecânicos presentes no estádio.*

*Por fim, ainda quanto ao CFTV, a EMOP alega que a empresa Zucchetti Group Software & ICT Solutions (empresa que cotou preços para os órgãos de controle) não ofertou a totalidade dos serviços.*

*A empresa pública aduziu que, apesar de o controle de acesso ter sido cotado prevendo produtos que possibilitassem integração com outros sistemas eletrônicos, a proposta comercial obtida pelos órgãos de controle não considerou a integração dos produtos ofertados com os sistemas de detecção de incêndio, BMS, automação predial, alarme de intrusão, sistemas de comunicações, sonorização e com os demais sistemas eletrônicos e eletromecânicos (elétrico, ar condicionado, combate a incêndio, dentre outros).*

*Por fim, quanto ao sistema de som, a entidade estatal pondera que a proposta referencial, obtida junto a APEL – Aplicações Eletrônicas, Indústria e Comércio Ltda, contempla sistema de sonorização distinto da especificação técnica. Para as arquibancadas, o projeto da WSDG, orçamento-base da EMOP, prevê a utilização de sistema "Point-Source" e a empresa APEL considerou sistema "Line-Array". Na visão do corpo técnico estadual, não existe compatibilidade técnica entre os sistemas, por terem comportamento de projeção do som de forma diferenciada, o que faz com que os diagramas de distribuição de pressão sonora e cobertura, incluindo STI (inteligibilidade), sejam incompatíveis entre si.*

***Análise:***

*A principal crítica da EMOP é baseada no fato de as cotações referenciais dos sistemas terem sido obtidas por empresas distintas, o que dificultaria a integração de um sistema com os demais (sistemas de detecção de incêndio, BMS, automação predial, alarme de intrusão, sistemas de comunicações, sonorização, dentre outros). O argumento é coerente e merece ser acatado.*

*Não foi possível obter cotação com uma única empresa para a execução de todos os componentes. De qualquer forma, as propostas obtidas anteriormente pelos órgãos de controle contêm fortes indícios de que os equipamentos e serviços eletrônicos cotados pela EMOP apresentam sobrepreço, dada a diferença de custos entre as cotações efetuadas pela empresa pública e as obtidas pelos órgãos de controle. Deve-se ressaltar que essa consideração ainda é válida para a nova proposta da Prossegur.*

*Pelo exposto, considerando-se que não foi obtida cotação completa, opta-se, de forma extremamente conservadora, por acatar a nova proposta obtida pela EMOP, no valor de R$ 18.695.766,41 (a proposta anterior era de R$ 19.081.957,09).*

***Serviço (18.052.218-6): SISTEMA DE CONTROLE DE ACESSO RESTRITO E CONTROLE DE ACESSO DO PÚBLICO, PARA O ESTÁDIO MÁRIO FILHO-MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORN. E INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 17.544.505,41;***
***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 5.173.916,71;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 15.488.399,14;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 6.761.255,80.***

***Argumento:***

*A EMOP argumentou que a cotação apresentada pelo TCU não estava completa, sendo necessário implementá-la com a de outras empresas. Na visão da entidade estatal, trata-se de um sistema integrado e não de uma composição de fornecimento parcial de serviços, como adotado pelo TCU. Ou seja, o serviço deve ser executado em sua totalidade por uma única empresa com expertise na modalidade.*

***Análise:***

*A cotação obtida pelos órgãos de controle foi junto à empresa ZUCCHETTI GROUP - SOFTWARE & ICT SOLUTIONS. Entretanto, a cotação não abrangeu todos os itens da planilha da Prossegur (adotada pela EMOP). Nesses casos, foi adotado o custo da obtido pela equipe do Governo do Estado do Rio de Janeiro.*

*Os argumentos apresentados pela EMOP não são suficientes para afastar o sobrepreço. Os serviços da Prossegur que foram acrescentados ao orçamento paradigma estão discriminados a seguir.*

| ITEM | DESCRIÇÃO | UNID | QT | UNITÁRIO (R$) | TOTAL (R$) |
|---|---|---|---|---|---|
| 6.1 | QUADRO PARA CONTROLADORA DE SEGURANÇA - ACESSO RESTRITO | pç | 47 | 19.992,60 | 939.652,20 |
| 3.3 | CONJUNTO DE SERVIDORES (2) E WORKSTATION (1) | pç | 1 | 229.970,84 | 229.970,84 |
| 9.1 | CABO DE ALIMENTAÇÃO 2X2,5 MM² - REF: LIPERFIL OU SIMILAR | mt | 1200 | 2,64 | 3.168,00 |
| 9.2 | CABO PAR TRANÇADO MULTIFILAR 2X1,0MM² | mt | 5400 | 3,88 | 20.952,00 |
| 9.5 | CONJUNTO DE MATERIAIS DE INSTALAÇÃO PARA FIXAÇÃO E ARREMATES FINAIS | cj | 1 | 750.664,12 | 750.664,12 |
| 7.1 | CABO PARA SINAL DE CATRACAS UTP-4P | mt | 4000 | 5,01 | 20.040,00 |
| 7.6 | CONJUNTO DE MATERIAIS DE INSTALAÇÃO PARA FIXAÇÃO E ARREMATES FINAIS | cj | 1 | 46.596,98 | 46.596,98 |

*A análise desses serviços permite afirmar que, comparados aos demais, não se tratam de materiais/equipamentos significativos. A essência do controle de acesso está nas catracas e nos seus respectivos controladores. O quadro para alocar os controladores e cabos não são elementos sensíveis a ponto de prejudicar o funcionamento do dispositivo de entrada/saída de torcedores ao estádio. Portanto, será mantida a análise realizada na instrução anterior, porém com ajustes em função de inconsistências detectadas, conforme adiante relatado.*

*Após revisão da planilha referencial, foi detectada a existência de quantidades diferentes das utilizadas na cotação da Prossegur. Nesse caso, foram ajustadas as quantidades para adequar à cotação utilizada pela EMOP.*

*Além disso, foram inseridos outros serviços que estavam na proposta da Prossegur, mas que não foram cotados pela ZUCCHETTI GROUP - SOFTWARE & ICT SOLUTIONS. Nesse caso, novamente foram mantidas as quantidades e os custos da Prossegur.*

*O orçamento após ajustes está discriminado a seguir:*

| PLANILHA DE PREÇOS - CONTROLE DE ACESSO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| CLIENTE: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | | | | | | |
| PROJETO: Estádio do Maracanã | | | | | | |
| LOCAL: Rio de Janeiro | | | | | | |
| PROPOSTA: ZUCCHETTI GROUP - SOFTWARE & ICT SOLU | | ACESSO | | 25/7/2011 | | |
| ITEM | DESCRIÇÃO | UNID | QT | UNITÁRIO (R$) | TOTAL (R$) | |
| **3.0** | **DISPOSITIVOS DE CAMPO** | | | | | |
| 3.1 | LEITORA DE CARTÕES (PROXIMIDADE) PARA CONTROLE DE ACESSO | pç | 140 | 1.200,00 | 168.000,00 | |
| 3.2 | LEITORA DE CARTÃO SMART + BIOMETRIA | pç | 29 | 2.000,00 | 58.000,00 | |
| 3.3 | FECHADURA ELETROMAGNÉTICA COM SENSOR DE PORTA | pç | 140 | 1.000,00 | 140.000,00 | |
| 3.4 | BOTÃO DE DESTRAVE | pç | 110 | 40 | 4.400,00 | |
| 3.7 | MOLA AÉREA PARA PORTAS CONTROLADAS COM SENSOR MAGNÉTICO DE ABERTURA DE PORTAS- PARA ATÉ 300 KGF | pç | 122 | 800 | 97.600,00 | |
| **6.0** | **GERENCIADORA DE REDE** | | | | | |
| 6.1 | GERENCIADORA DE REDE DE SISTEMA DE CONTROLE DE ACESSO RESTRITO. | pç | 47 | 3.200,00 | 150.400,00 | |
| 6.1 | QUADRO PARA CONTROLADORA DE SEGURANÇA - ACESSO RESTRITO | pç | 47 | 19.992,60 | 939.652,20 | |
| **7.0** | **MÓDULO I/O** | | | | | |
| 7.1 | MÓDULO I/O COM 4 ENTRADAS DE SINAL E 4 SAIDAS DE POTÊNCIA | pç | 47 | 700 | 32.900,00 | |
| **8.0** | **PERIFÉRICOS** | | | | | |
| 8.1 | CARTÕES DE PROXIMIDADE | pç | 122 | 10 | 1.220,00 | |
| **3.0** | **DISPOSITIVOS DE CAMPO** | | | | | |
| 3.2 e 3.4 | CONTROLADOR DE CATRACAS + LEITOR UNIVERSAL PARA VALIDAÇÃO DE BILHETES (SMART CARD, INGRESSO DE PAPEL, CÓDIGO DE BARRAS, CELULARES, ETC.) | pç | 194 | 6.923,51 | 1.343.160,94 | |
| 3.3 | LICENÇAS DE SOFTWARE PARA O SISTEMA DE CONTROLE DE ACESSO | pç | 1 | 96.060,00 | 96.060,00 | |
| 3.3 | CONJUNTO DE SERVIDORES (2) E WORKSTATION (1) | pç | 1 | 229.970,84 | 229.970,84 | |
| 3.5 | LEITOR REMOTO PARA VALIDAÇÃO DE BILHETES | pç | 18 | 3.290,00 | 59.220,00 | |
| **4.0** | **CATRACAS** | | | | | |
| 4.1 | CATRACA TIPO PEDESTAL, COM TRÊS BRAÇOS, EM AÇO INOX, PLACA DE CONTROLE DE GIRO DA CATRACA E COFRE COLETOR. | pç | 26 | 7.720,00 | 200.720,00 | |
| 4.3 | CATRACA PARA PESSOAS COM NECESSIDADE ESPECIAIS | pç | 8 | 6.920,00 | 55.360,00 | |
| 4.4 | CATRACA TIPO TORNIQUETE COM PICTOGRAMAS ORIENTATIVOS E OPERACIONAIS | pç | 160 | 15.780,00 | 2.524.800,00 | |
| **7.0** | **CABEAMENTO** | | | | | |
| 9.1 | CABO DE ALIMENTAÇÃO 2X2,5 MM² - REF: LIPERFIL OU SIMILAR | mt | 1200 | 2,64 | 3.168,00 | |
| 9.2 | CABO PAR TRANÇADO MULTIFILAR 2X1,0MM² | mt | 5400 | 3,88 | 20.952,00 | |
| 9.5 | CONJUNTO DE MATERIAIS DE INSTALAÇÃO PARA FIXAÇÃO E ARREMATES FINAIS | cj | 1 | 750.664,12 | 750.664,12 | |
| 7.1 | CABO PARA SINAL DE CATRACAS UTP-4P | mt | 4000 | 5,01 | 20.040,00 | |
| 7.6 | CONJUNTO DE MATERIAIS DE INSTALAÇÃO PARA FIXAÇÃO E ARREMATES FINAIS | cj | 1 | 46.596,98 | 46.596,98 | |
| | CUSTO DE TRANSPORTE | CJ | 1 | 234.000,00 | 234.000,00 | |
| | **TOTAL EQUIPAMENTOS (R$)** | | | | **7.176.885,08** | |

*Portanto, o valor total adotado como referência pela equipe é de R$ 7.176.885,08, que corresponde à soma dos valores cotados junto às empresas ZUCCHETTI GROUP - SOFTWARE & ICT SOLUTIONS e Prossegur.*

*Levando-se o valor presente para dezembro de 2009 (o índice aplicado - 0,94208779 - é o mesmo que a EMOP utilizou – o que é extremamente conservador, dado que o lapso temporal é maior que o da proposta da Prossegur), conclui-se que o valor de referência para o fornecimento de equipamentos, data-base de dezembro de 2009, é de R$ 6.761.255,80.*

***Serviço (13.022.055-6): PASTILHA DE PORCELANA FORMATO PALITO MD. (2,5X5)CM, COR BRANCO ASSENTE C/ ARGAM. CIM. SAIBRO E AREIA FINA, TRAÇO 1:3:3, REVEST. EXT. C/ 2,5CM DE ESP. INCL. CHAPISCO E REJUNTE. FORNEC. E INSTAL.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 152,47;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 116,13;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 116,43;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 116,13.***

***Argumento:***

*Foi acatada a cotação apresentada pelo TCU. O novo preço do serviço é de R$ 116,43/m². A composição da EMOP está descrita a seguir.*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PASTILHA DE PORCELANA FORMATO PALITO 2,5 x 5CM, COR BRANCO, ASSENTE C/ARGAM. DE CIMENTO, SAIBRO E AREIA FINA, NO TRAÇO 1:3:3, REVESTIMENTO EXTERNO C/ 2,5CM DE ESPESSURA, INCLUSIVE CHAPISCO E REJUNTAMENTO. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. | | | | | | |
| FIRMA: CEC | | | | | | |
| TEL: (21) 3325-7100 | | | | | | |
| | | | | | Unid. | M² |
| Descrição | Código | Unid. | Quant. | % | P.Unit. | Valor |
| **MATERIAL** | | | | | | |
| PASTILHA DE PORCELANA 2,5X5CM REF.6002 | ---- | M² | 1,1000 | | 94,43 | 103,87 |
| JATOBÁ | | | | | | |
| (13.002.011-1) REVESTIMENTO EXTERNO, 1 VEZ, | ---- | M² | 1,0000 | | 19,36 | 19,36 |
| C/ARGAM.DE CIMENTO, SAIBRO E AREIA TRAÇO | | | | | | |
| 1:3:3,ESP.2,5CM,INCL.CHAPISCO | | | | | | |
| (07.001.015-1) PASTA DE CIMENTO BRANCO | ---- | M³ | 0,0035 | | 1954,85 | 6,84 |
| | | | | | *TOTAL A* | 130,07 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | | |
| | | | | | *TOTAL B* | 0,00 |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | | |
| PASTILHEIRO | 01954 | H | 0,7000 | 5,0000 | 12,41 | **9,12** |
| SERVENTE | 01999 | H | 0,7000 | 5,0000 | 8,45 | **6,21** |
| | | | | | *TOTAL C* | 15,33 |
| | | | | | **SOMA (A+B+C) =** | **145,41** |
| | | | | | **TOTAL (Io = 12/09) =** | **116,43** |

***Análise:***

*A composição adotada como referencial foi adaptada da composição 26291/4, Sinapi Nacional, a seguir descrita.*

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 26291/ 4 | REVESTIMENTO PASTILHA CERAMICA ESMALTADA 2,5X2,5CM INCL CHAPISCO | M2 | | | |
| C | 4427 | REVESTIMENTO EXT 1 VEZ CIMENTO SAIBRO AREIA FINA 1:3:3 E=2,5CM IN | M2 | 1,0000000 | 19,34 | 19,35 |
| | | L CHAPISCO 1:3 CIMENTO AREIA. | | | | |
| C | 53165 | PASTA DE CIMENTO BRANCO | M3 | 0,0035000 | 1.842,32 | 6,45 |
| I | 4396 | PASTILHA CERAMICA ESMALTADA QUADRADA 1" | M2 | 1,1000000 | 74,00 | 81,40 |
| I | 4751 | PASTILHEIRO | H | 0,7000000 | 9,95 | 6,97 |
| I | 6111 | SERVENTE OU OPERARIO NAO QUALIFICADO | H | 0,7000000 | 7,31 | 5,12 |
| | | EQUIPAMENTO | : | 0,05 | 0,03 % | |
| | | MATERIAL | : | 96,18 | 80,63 % | |
| | | MAO DE OBRA | : | 23,06 | 19,32 % | |
| | | TOTAL COMPOSIÇÃO | : | 119,28 | 100,00 % | |

*A composição base da análise da equipe foi baseada em pastilha com dimensões distintas da que será utilizada no Maracanã. Em função disso, o consumo de mão de obra e até mesmo de material pode sofrer pequenas alterações. Por esse motivo, acata-se a justificativa na EMOP.*

***Serviço (14.003.474-6): ESQUADRIAS DE ALUMÍNIO PARA O ESTÁDIO MARIO FILHO - MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA ITEFAL E CAIXILHOS COMPLEMENTARES.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 11.920.282,97;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 9.984.621,02;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 11.205.066,00;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 11.205.066,00.***

***Argumento:***

*A EMOP afirmou que a equipe técnica do TCU, para obter cotação para o preço das esquadrias do Estádio Maracanã fez contato com a empresa Vitral de São Paulo, fato que será explicitado na análise como incorreto.*

*A EMOP aduziu que o custo referencial calculado pela equipe técnica do TCU para as esquadrias era desfavorável ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que entendeu que a equipe técnica do TCU compôs planilhas de custos ideais e as comparou indevidamente com as propostas fornecidas pela ITEFAL.*

*Tentando melhorar o preço, a empresa pública entrou em contato com a ITEFAL (proposta de menor valor adotada pela EMOP) e solicitou o melhor preço que ela poderia fornecer. Dessa forma, foi obtido um desconto linear de 6% (R$ 857.278,94 - Io = 04/11) sobre a proposta anteriormente apresentada, o que resultou em um novo valor de R$ 11.205.066,00 (Io = 12/09).*

*Além disso, a ITEFAL, por meio da Proposta nº P2011 - 0131 - 000, salientou que os valores fornecidos por ela já contemplavam o fornecimento dos vidros de acordo com as especificações contidas nas planilhas de preços.*

*A EMOP apresentou a seguinte composição revisada para o serviço:*

EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ
SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ
DEPRE - DEPARTAMENTO DE PREÇOS

**COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 |
| AUTOR: | ERNANI | | ITEM: | | |
| LOCAL: | MARACANÃ | | $I_o$ = | 12/09 | 2915 |
| DATA: | quinta-feira, 25 de agosto de 2011 | | $I_o$ = | 04/11 | 3494 |
| FIRMA: | ITEFAL | | COEFICIENTE: | 0,83428735 | |
| TEL.: | (11) 3382-2500 | | | | |

DESCRIÇÃO

ESQUADRIA DE ALUMÍNIO PARA O ESTÁDIO MÁRIO FILHO - MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA ITEFAL Nº T 2011 - 0131 - 000 E CAIXILHOS COMPLEMENTARES. PARA OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.

| | | | | | UNIDADE | UNID. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| **SERVIÇO** | | | | | | |
| ESQUADRIA DE ALUMÍNIO PARA O ESTÁDIO MÁRIO FILHO, CONFORME PROPOSTA DA ITEFAL Nº T 2011 0131 - 000 E CAIXILHOS COMPLEMENTARES. | --- | UNID. | 1,00 | | R$ 13.430.703,47 | R$ 13.430.703,47 |
| | | | | TOTAL A | | R$ 13.430.703,47 |
| **MATERIAL** | | | | | | |
| | | | | TOTAL B | | R$ - |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | | |
| | | | | TOTAL C | | R$ - |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | | |
| | | | | TOTAL D | | R$ - |
| | | | | TOTAL ($I_1$) = | | R$ 13.430.703,47 |
| | | | | TOTAL ($I_o$ = 12/09) = | | R$ 11.205.066,00 |

OBSERVAÇÕES:

***Análise:***

*A alegação da EMOP de que a equipe técnica do TCU realizou cotação para o preço das esquadrias do Maracanã com a empresa Vitral não é correta. O que se cotou na verdade com a empresa supramencionada foi o valor dos vidros apenas, visto que tais insumos não foram mencionados na proposta da empresa ITEFAL.*

*Além disso, a equipe da EMOP parece não ter compreendido como foi procedida a análise da Secob-1 para encontrar os custos de referência para esse serviço.*

*Na verdade, foram avaliados apenas alguns serviços referentes às esquadrias, uma vez que não foram encontrados preços referenciais para todos eles.*

*Além disso, a análise da equipe técnica foi feita de forma aproximada, adotando coeficientes*

*estimativos de perfis de alumínio por m² de esquadria. Esse cálculo foi conservador em favor dos responsáveis, uma vez que foram trazidos aos autos os valores de referência, para o mesmo serviço, do Aeroporto de Confins/MG e do Anexo III do TCU, sendo esses bem mais desfavoráveis ao Governo do Estado do Rio de Janeiro do que o cálculo estimativo considerado pela equipe técnica.*

*Considerando que a análise da equipe não foi exaustiva, abrangendo todos os serviços, e que tomou como base os coeficientes de consumo de insumos obtidos em outras obras, acata-se a nova proposta da ITEFAL, no valor de R$ 11.205.066,00, apesar de ainda haver indícios de que essa proposta está com sobrepreço.*

***Serviço (11.060.043-6): PRÉ-MOLDADO EM CONCRETO ARMADO COMPREENDENDO DESDE A FABRICAÇÃO ATÉ INSTALAÇÃO NO LOCAL, PARA ARQUIBANCADA DO MARACANÃ, CONFORME ORÇAMENTO EMOP Nº 8400.003/11.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 11.771.177,22;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 8.165.744,16;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 10.734.798,19;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 9.326.865,45***

*A amostra analisada nesta instrução compreendeu os serviços listados a seguir.*

| Item | Descrição | Un | Qtde | C.Unit. | C. Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 11.046.018-6 | CONCRETO USINADO,AUTO ADENSAVEL,P/PECAS PRE-MOLDADO,FCK35MPA , FCJ 14H= 22 MPA, SLUMP FLOW 75 ± 5CM, BRITA 0, CIMENTO CPV ARI PLUS E ADITIVOS | M3 | 5.848,34 | 614,38 | 3.593.103,12 |
| 05.100.937-6 | MONTAGEM/DESMONTAGEM E LIMPEZA DE FORMAS METALICAS AJUSTÁVEIS, INCLUSIVE CONSUMÍVEIS E ESPAÇADORES DE ARMAÇÃO A CADA NOVA CONCRETAGEM - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | M2 | 80.053,06 | 27,64 | 2.212.666,57 |
| 04.009.002-6 | CARGA/DESCARGA MECANIZADA, COM GUINDASTE SOBRE RODAS, CAPACIDADE NOMINAL DE 30T | T | 43.862,55 | 26,24 | 1.150.953,31 |
| 11.035.012-6 | LOCACAO DE FORMAS METALICAS AJUSTAVEIS,INCL.SISTEMA DE ESCORAMENTO - OBRA MARACANA COPA 2014. | M2XMES | 4.981,08 | 182,28 | 907.951,26 |
| 05.100.939-6 | MONTAGEM DAS PECAS PRE-MOLDADAS EM CONCRETO ARMADO, DOS DEGRAUS DAS ARQUIBANCADAS, EXCLUSIVE IÇAMENTO DAS PEÇAS ATÉ O LOCAL DE MONTAGEM E ARGAMASSA/CONCRETO DE UNIÃO/FIXAÇÃO DAS PEÇAS | M3 | 5.848,34 | 144,29 | 843.856,97 |

***Argumento:***

*Foi acatada a consideração desta equipe, no sentido de retirar das composições auxiliares o insumo feitor, dado que esse profissional já foi considerado no item "administração local".*

***ITEM 11.046.018-6 = FORNECIMENTO DE CONCRETO USINADO, AUTO ADENSÁVEL, PARA PEÇAS PRÉ-MOLDADAS, FCK 35 MPA, FCJ 14H= 22 MPA, SLUMP FLOW 75 ± 5CM, BRITA 0, CIMENTO CPV ARI PLUS E ADITIVOS.***

*São duas as justificativas apresentadas: utilização da tabela de preços para o Estado de São Paulo e serviço adotado como base de comparação com características distintas do necessário para fabricação dos pré-moldados ("slump flow" característico, necessidade de alta resistência inicial – Fcj após 14 horas de 22 MPa – e emprego de aditivos, como a microssílica).*

***ITEM 05.100.937-6 = MONTAGEM/ DESMONTAGEM E LIMPEZA DE FORMAS METÁLICAS AJUSTÁVEIS, INCLUSIVE CONSUMÍVEIS E ESPAÇADORES DE ARMAÇÃO A CADA NOVA CONCRETAGEM - OBRA MARACANÃ COPA 2014.***

*Nos insumos referentes ao compressor e mão de obra, foram adotados itens EMOP, conforme Decreto "N" n. 90, de 04/11/1963 e Decreto n. 302, de 14/08/1975, inclusive com acréscimo de 5% sobre mão de obra como remuneração de desgaste de ferramentas não considerado nas composições do TCU. Para cálculo dos coeficientes utilizados na mão de obra foi considerado 70% do serviço "11.004.020 - FORMA DE MADEIRA PARA MOLDAGEM DE PEÇAS DE CONCRETO ARMADO COM PARAMENTOS PLANOS, SERVINDO A MADEIRA 3 VEZES, EM TÁBUAS DE PINUS".*

*Foi inserido o insumo "espaçadores", não considerado inicialmente, mas contemplado no estudo desta Corte de Contas.*

***ITEM 04.009.002-6 = CARGA/ DESCARGA MECANIZADA, COM GUINDASTE SOBRE RODAS, CAPACIDADE NOMINAL DE 30T***

*Foi acatado o apontamento da equipe para o insumo "PINUS, PEÇAS 3" X 3" ".*

*A EMOP faz considerações sobre serviço, de forma a justificar os coeficientes de mão de obra. O Governo do Estado do Rio de Janeiro argumenta que o serviço se caracteriza por duas etapas distintas. Na primeira, foi considerado o item 58.002.335-1 (carga e descarga manual), sendo que tal serviço é remunerado por um item existente no catálogo de referências da EMOP. Na segunda etapa, ocorre a arrumação dos apoios de madeira na área de estoque, sendo que foram considerados 5 minutos de servente por peça pré-moldada.*

*Para o guindaste de 30 toneladas, foi adotada composição da EMOP sob o código 19.004.166-6, de acordo com o Decreto "N" n. 90, de 04/11/1963 e Decreto n. 302, de 14/08/1975.*

*Por fim, foi justificada a diferença de custos em virtude de a equipe do TCU não ter considerado o desgaste de ferramenta, adotando-se o percentual de 5% sobre o total de mão de obra, conforme o critério da entidade estatal.*

***ITEM 05.100.939-6 = MONTAGEM DAS PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CONCRETO ARMADO DOS DEGRAUS DAS ARQUIBANCADAS, EXCLUSIVE IÇAMENTO DAS PEÇAS ATÉ O LOCAL DE MONTAGEM E ARGAMASSA/ CONCRETO DE UNIÃO/FIXAÇÃO DAS PEÇAS.***

*Foi apresentada justificativa para o cálculo de consumo dos insumos utilizados para o serviço. A EMOP considerou 8 equipes, compostas por 1 pedreiro, 2 montadores, 1 carpinteiro e 6 ajudantes durante 7 meses.*

*Por fim, foi justificada a diferença de custos em virtude de a equipe do TCU não ter considerado o desgaste de ferramenta, adotando-se o percentual de 5% sobre o total de mão de obra, conforme o critério da entidade estatal.*

***Análise:***

***ITEM 11.046.018-6 = FORNECIMENTO DE CONCRETO USINADO, AUTO ADENSÁVEL, PARA PEÇAS PRÉ-MOLDADAS, FCK 35 MPA, FCJ 14H= 22 MPA, SLUMP FLOW 75 ± 5CM, BRITA 0, CIMENTO CPV ARI PLUS E ADITIVOS***

*O argumento apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro procede. Dada a especificidade do concreto, a ausência de sistemas de custos para o serviço e o fato de a equipe não ter conseguido cotação para o referido concreto, será acatado o custo unitário proposto pela EMOP.*

***ITEM 05.100.937-6 - MONTAGEM/ DESMONTAGEM E LIMPEZA DE FORMAS METÁLICAS AJUSTÁVEIS, INCLUSIVE CONSUMÍVEIS E ESPAÇADORES DE ARMAÇÃO A CADA NOVA CONCRETAGEM - OBRA MARACANÃ COPA 2014***

*Quanto aos equipamentos, acatam-se os custos da EMOP, dado que os compressores utilizados como referência eram de 180 pcm, enquanto que os compressores utilizados pela referida empresa estatal são de 250 pcm.*

*Houve a inclusão, além do carpinteiro de forma e do servente, já previstos, da mão de obra de operador de máquinas. Entende-se que essa inclusão é indevida (a própria EMOP não havia incluído na composição original do serviço).*

*Será considerado 5% sobre mão de obra a título de remuneração de desgaste de ferramentas. Dessa forma, fica inadequada a manutenção do item "ALUGUEL DE MANGUEIRA", dado que esse custo de locação está previsto no percentual acima citado incidente sobre a mão de obra.*

*Quanto aos espassadores, foram revisados os cálculos utilizados para se determinar a quantidade por metro quadrado. Pesquisando na literatura disponível na internet, existem estudos que estimam a relação de 5 espassadores por metro quadrado. Há estudos na Faculdade de Engenharia Civil, disponível no link (http://www.feciv.ufu.br/disciplinas/TCC1/Armacao.pdf , data de pesquisa: 27 de agosto de 2011) que confirmam esse taxa.*

*Dessa forma, a composição referencial está resumida a seguir.*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| MONTAGEM / DESMONTAGEM E LIMPEZA DE FORMAS METÁLICAS AJUSTÁVEIS, INCLUSIVE CONSUMÍVEIS E ESPA | | | | | | |
| ÇADORES DE ARMAÇÃO A CADA NOVA CONCRETAGEM - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | m² |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| MATERIAL | | | | | | |
| ESPAÇADORES | I - REVISTA CONSTRUÇÃO | unid. | 5,0000 | | 0,0700 | 0,35 |
| | | | | | TOTAL A | 0,35 |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| COMPRESSOR DE AR 250 PCM - CHP | I - EMOP | h | 0,05000 | | 53,81 | 2,69 |
| COMPRESSOR DE AR 250 PCM - CHI | I - EMOP | h | 0,0100 | | 9,86 | 0,10 |
| | | | | | TOTAL B | 2,79 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | | |
| CARPINTEIRO DE FORMA | | h | 0,7350 | 5,0000% | 9,95 | 7,68 |
| SERVENTE | | h | 0,7350 | 5,0000% | 7,31 | 5,64 |
| | | | | | TOTAL C | 13,32 |
| | | | | | CUSTO UNITÁRIO TOTAL = | R$ 16,46 |

***ITEM 04.009.002-6 = CARGA/ DESCARGA MECANIZADA, COM GUINDASTE SOBRE RODAS, CAPACIDADE NOMINAL DE 30T***

*Acata-se a consideração da EMOP quanto à arrumação dos apoios de madeira na área de estoque.*

*Quanto ao guindaste, será utilizado o da composição Sinapi 5775 (vinculo Caixa Referencial), abaixo descrita:*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 5775 | LANCA ELEVATORIA TELESCOPICA DE ACIONAMENTO HIDRAULICO, CAPACIDAD H | | | |
| I | 1149 | CAMINHÃO TOCO MERCEDES BENZ, ATEGO 1418/48 - POTÊNCIA 177 CV - PB UN | 0,0000833 | 152.800,00 | 12,73 |
| | | = 13990 KG - DIST. ENTRE EIXOS 4760 MM - NAO INCLUI CARROCERIA. | | | |
| I | 13869 | GUINDASTE HIDRAULICO TIPO TRUCK CRANE, C/LANÇA TELESCÓPICA DE ACI UN | 0,0000600 | 971.186,72 | 58,27 |
| | | NAMENTO HIDRÁULICO, CAPACIDADE DE CARGA 30.000 KG, COM PBT A PARTI | | | |
| | | R DE 30.000 KG, MADAL - MD 300 L, MONTADO SOBRE CAMINHÃO 6 X 4 | | | |
| | | EQUIPAMENTO : | 71,00 | 100,00 % | |
| | | TOTAL COMPOSIÇÃO : | 71,00 | 100,00 % | |

*O custo mensal do serviço é de R$ 15.620,00 (= R$ 71,00 * 220).*

*O coeficiente do outro servente da composição foi ajustado com base no tempo de funcionamento do guindaste (6 vezes o tempo de utilização desse equipamento), dado que essa mão de obra será utilizada durante a carga e descarga manual.*

*Dessa forma, a composição referencial está resumida a seguir.*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| CARGA/DESCARGA MECANIZADA, COM GUINDASTE SOBRE RODAS, CAPACIDADE NOMINAL DE 30T DE PEÇAS PRÉ-M | | | | | | |
| DADA EM CONCRETO - OBRA MARACANÃ COPA 2014. | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | T |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| MATERIAL | | | | | | |
| PECA DE MADEIRA 2A QUALIDADE 7,5 X 7,5CM NAO APARELHADA | I - 4493 | m | 0,2210 | | 3,73 | 0,82 |
| | | | | | TOTAL A | 0,82 |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| LOCAÇÃO DE GUINDASTE 30 T | C - NAC - 5775 | Unxmês | 0,00047 | | 15.620,00 | 7,34 |
| | | | | | TOTAL B | 7,34 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | | |
| SERVENTE | I - 6111 | h | 0,0154 | 5,0000% | 7,31 | 0,12 |
| SERVENTE | I - 6111 | h | 0,6204 | 5,0000% | 7,31 | 4,76 |
| | | | | | TOTAL C | 4,76 |
| | | | | | CUSTO UNITÁRIO TOTAL = | R$ 12,93 |

***ITEM 2.1.12 - LOCAÇÃO DE FORMAS METÁLICAS AJUSTÁVEIS, INCL. SISTEMA DE ESCORAMENTO - OBRA MARACANA COPA 2014.***

*O Sinapi disponibiliza composição para formas metálicas. Essas formas são mais simples, na maior parte das vezes planas, ou então com geometrias fixas, soldadas. Além disso, as chapas usadas para confecção são de menores espessuras, dado que as cargas a serem suportadas são pequenas.*

*Já as formas utilizadas nas obras de reforma do estádio do Maracanã são utilizadas para fabricação das arquibancadas. Em função da geometria do estádio, as placas são fabricadas prevendo*

*degraus com alturas distintas, o que faz com que as formas sejam mais complexas. Seguem fotos tiradas na visita técnica dos órgãos de controle às obras.*

*[vide documento original]*

*Dada a especificidade dessas formas metálicas, a ausência de sistemas de custos para o serviço e o fato de a equipe não ter conseguido cotação para o referido concreto, será acatado o custo unitário proposto pela EMOP.*

***ITEM 05.100.939-6 - MONTAGEM DAS PEÇAS PRÉ-MOLDADAS EM CONCRETO ARMADO DOS DEGRAUS DAS ARQUIBANCADAS, EXCLUSIVE IÇAMENTO DAS PEÇAS ATÉ O LOCAL DE MONTAGEM E ARGAMASSA/CONCRETO DE UNIÃO/FIXAÇÃO DAS PEÇAS.***

*A Emop argumentou que foram consideradas 8 equipes, compostas de 1 pedreiro, 2 montadores, 1 carpinteiro e 6 ajudantes, durante 7 meses. Trata-se de um serviço de difícil apropriação quando se realiza controle prévio. Dessa forma, será considerada, para fins de estimativa dos coeficientes referenciais, a equipe da Emop.*

*Considerando a carga mensal de 8 horas diárias e 22 dias úteis no mês, o acumulado de horas trabalhadas pelas 8 equipes nesses 7 meses de execução é de 98.560 horas. O volume de concreto dos pré-moldados é de 5.848,34 m³. Dessa forma, a relação de horas necessárias à execução do serviço por metro cúbico de concreto é de 16,85265. Como a equipe é constituída de 10 pessoas, o coeficiente de mão de obra é exatamente o mesmo do apropriado pela Emop.*

*Os custos de mão de obra foram retirados do Sinapi, conforme metodologia citada nesta instrução. Dessa forma, a composição para o serviço está a seguir descrita.*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| MONTAGEM DAS PEÇAS PRÉ-MOLDADO EM CONCRETO ARMADO DOS DEGRAUS DA ARQUIBANCADA, EXCLUSIVE IÇA | | | | | | |
| MENTO DAS PEÇAS ATÉ O LOCAL DE MONTAGEM E ARGAMASSA/CONCRETO DE UNIÃO/FIXAÇÃO DA PEÇAS - OBRA MA | | | | | | |
| RACANÃ COPA 2014. | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | m³ |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| MATERIAL | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | TOTAL A | 0,00 |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | TOTAL B | 0,00 |
| MAO-DE-OBRA | | | | | | |
| MONTADOR " A" | I - 2700 | h | 1,6853 | 5,00% | 14,6800 | 25,98 |
| CARPINTEIRO DE FORMA | I - 1213 | h | 3,3705 | 5,00% | 9,9500 | 35,21 |
| PEDREIRO | I - 4750 | h | 1,6853 | 5,00% | 9,9500 | 17,61 |
| SERVENTE | I - 6111 | h | 10,1116 | 5,00% | 7,3100 | 77,61 |
| | | | | | TOTAL C | 156,41 |
| | | | | CUSTO UNITÁRIO TOTAL = | | R$ 156,41 |

*Pelo exposto, a amostra com a consolidação dos serviços analisados está indicada a seguir:*

| Item | Descrição | Un | Qtde | EMOP | | TCU | | Sobrepreço |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | C.Unit. | C. Total | C.Unit. | C. Total | |
| 11.046.018-6 | CONCRETO USINADO,AUTO ADENSAVEL,P/PECAS PRE-MOLDADO,FCK35MPA , FCJ 14H= 22 MPA, SLUMP FLOW 75 ± 5CM, BRITA 0, CIMENTO CPV ARI PLUS E ADITIVOS | M3 | 5.848,34 | 614,38 | 3.593.103,12 | 614,38 | 3.593.103,13 | 0,00 |
| 05.100.937-6 | MONTAGEM/DESMONTAGEM E LIMPEZA DE FORMAS METALICAS AJUSTÁVEIS, INCLUSIVE CONSUMÍVEIS E ESPAÇADORES DE ARMAÇÃO A CADA NOVA CONCRETAGEM - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | M2 | 80.053,06 | 27,64 | 2.212.666,57 | 16,46 | 1.317.673,37 | 894.993,20 |
| 04.009.002-6 | CARGA/DESCARGA MECANIZADA, COM GUINDASTE SOBRE RODAS, CAPACIDADE NOMINAL DE 30T | T | 43.862,55 | 26,24 | 1.150.953,31 | 12,93 | 567.142,77 | 583.810,54 |
| 11.035.012-6 | LOCACAO DE FORMAS METALICAS AJUSTAVEIS,INCL.SISTEMA DE ESCORAMENTO - OBRA MARACANA COPA 2014. | M2XMES | 4.981,08 | 182,28 | 907.951,26 | 182,28 | 907.951,26 | 0,00 |
| 05.100.939-6 | MONTAGEM DAS PECAS PRE-MOLDADAS EM CONCRETO ARMADO, DOS DEGRAUS DAS ARQUIBANCADAS, EXCLUSIVE IÇAMENTO DAS PEÇAS ATÉ O LOCAL DE MONTAGEM E ARGAMASSA/CONCRETO DE UNIÃO/FIXAÇÃO DAS PEÇAS | M3 | 5.848,34 | 144,29 | 843.856,97 | 156,41 | 914.727,97 | -70.871,00 |
| TOTAL | | | | | | | | 1.407.932,74 |

*Dessa forma, o sobrepreço apontado no serviço de pré-moldado é de R$ 1.407.932,74.*

***Serviço (05.001.498-5): DESMONTAGEM DE ESTRUTURAS METÁLICAS***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 8,31;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 0,29;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 0,39;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 0,33.***

***Argumento:***

*Justificativa apresentada pela EMOP limitou-se a dizer que houve realinhamento dos preços, ajustando o novo valor para R$ 0,39 por quilo de estrutura desmontada. A composição apresentada está a seguir descrita.*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DESMONTAGEM DE ESTRUTURA METALICA | | | | | | |
| | | | | | Unid. | kg |
| Descrição | Código | Unid. | Quant. | % | P.Unit. | Valor |
| MATERIAL | | | | | (A) | 0,03 |
| Oxigênio em garrafas de 9,30m³ | 0165 | M³ | 0,0031 | | 6,00 | 0,02 |
| Acetileno em garrafas de 9 kg | 0171 | KG | 0,0004 | | 23,33 | 0,01 |
| EQUIPAMENTO | | | | | (B) | 0,32 |
| Guindaste sobre rodas, motor diesel 121 cv, capac. 16T, raio de curva 4,65m, lança telescopica, incl. Operador e auxiliar (CP) | 19.004.054-2 | H | 0,0014 | | 117,15 | 0,1615 |
| Guindaste sobre rodas, motor diesel 121 cv, capac. 16T, raio de curva 4,65m, lança telescopica, incl. Operador e auxiliar (CI) | 19.004.054-4 | H | 0,0003 | | 63,72 | 0,0220 |
| Caminhão carroceria fixa, trucado, 12T, motor diesel 142cv, incl. Motorista (CP) | 19.004.006-2 | H | 0,001445 | | 92,06 | 0,1330 |
| Caminhão carroceria fixa, trucado, 12T, motor diesel 142cv, incl. Motorista (CI) | 19.004.006-4 | H | 0,0017 | | 32,17 | 0,0554 |
| Guindauto capac. 4T, aprox.2,00m, alcance vert. A aprox. 8,00m, sobre chassi de caminhão (excl. este), excl. operador.(CP) | 19.004.081-2 | H | 0,0001 | | 25,26 | 0,0013 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | (C) | 0,05 |
| Ajudante soldador | 01943 | H | 0,0017 | 5,0000 | 7,42 | 0,01 |
| Soldador | 01944 | H | 0,0034 | 5,0000 | 9,52 | 0,03 |
| | | | | SOMA (A+B+C) = | | 0,39 |
| | | | | TOTAL (IO = 12/09) = | | 0,39 |

***Análise:***

*A equipe procedeu à revisão da composição referencial. A composição do guindauto não previa o operador do equipamento. Sendo assim, foi necessário incluir tal insumo.*

*Além disso, foi necessário inserir o custo improdutivo do caminhão e do guindauto. Para tanto, foi considerada a metodologia do Sicro, que é inserir apenas o custo do operador.*

*Por fim, o transporte considerado previa apenas o transporte interno, ou seja, dentro do local da obra. Será considerado o transporte externo, com os parâmetros de DMT (28 km) e velocidade média (40 km/h) fornecidos pela EMOP. A memória de cálculo do transporte externo está descrita a seguir.*

***Determinação do coeficiente de consumo do Caminhão/Guindauto para transporte externo:***

| | |
|---|---|
| *Distância transporte (km)* | *28* |
| *Capacidade caminhão (t)* | *12* |
| *Fator eficiência* | *0,75* |
| *Velocidade ida e volta (km/h)* | *40* |
| *Tempo ida e volta (h)* | *1,4* |
| *Tempo carga e descarga (h)* | *0,5* |
| *Coeficiente transporte, carga e descarga (t/h)* | *4,74* |
| *Coeficiente consumo insumos (h/t)* | *0,21111111* |

*A nova composição referencial para o serviço está descrita a seguir:*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DESMONTAGEM DE ESTRUTURA METÁLICA. | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | kg |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| MATERIAL | | | | | | |
| Oxigênio | 0002 | m³ | 3,1280 | | 10,9500 | 34,2516 |
| Acetileno (cilindro de 7 A 9kg) | 0001 | kg | 0,4350 | | 28,4200 | 12,3627 |
| | | | | | TOTAL A | 46,6143 |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| Aluguel Guindaste sobre rodas Diesel 68CV 9,1t c/ operador - Lança giratória 180 graus (CI) | 3725 | h | 1,4000 | | 94,7800 | 132,6920 |
| Aluguel Guindaste sobre rodas Diesel 68CV 9,1t c/ operador - Lança giratória 180 graus (CP) | 69403 | h | 0,3500 | | 162,2800 | 56,7980 |
| Aluguel Caminhão Carroc Fixa Trucado 12t Motor Diesel 142CV (CP) | 2953 | h | 0,2778 | | 97,6800 | 27,1333 |
| Aluguel Caminhão Carroc Fixa Trucado 12t Motor Diesel 142CV (CI) | I 4093 | h | 0,5000 | | 9,9500 | 4,9750 |
| Aluguel Guindauto capac 4t aprox 2m alcance vert 8m sobre Chassis de Caminhão (excl este) excl Operador | C 20642/39 + I 4093 | h | 0,2778 | | 36,6900 | 10,1917 |
| Aluguel Guindauto capac 4t aprox 2m alcance vert 8m sobre Chassis de Caminhão (excl este) excl Operador | I 4093 | h | 0,5000 | | 9,9500 | 4,9750 |
| | | | | | TOTAL B | 236,7650 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | | |
| Maçariqueiro | 4244 | h | 3,4350 | | 10,7100 | 36,7889 |
| Ajudande Especializado | 0242 | h | 1,7175 | | 7,7600 | 13,3278 |
| | | | | | TOTAL C | 50,1167 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 333,50 |
| | | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | R$ 333,50 |
| | | | | | CUSTO FINAL (por KG) | R$ 0,33 |

***Serviço (18.052.223-6): SISTEMA DE SONORIZAÇÃO (ÁREAS INTERNAS E ARQUIBANCADAS), PARA O MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORN. E INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 11.512.097,16;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 7.763.209,02;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 10.143.291,29;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 10.143.291,29.***

***Argumento:***

*A EMOP pondera que a proposta referencial, obtida junto a APEL – Aplicações Eletrônicas, Indústria e Comércio Ltda, contempla sistema de sonorização distinta da especificação técnica. Para as arquibancadas, o projeto da WSDG, orçamento-base da EMOP, prevê a utilização de sistema "Point-Source" e a empresa APEL considerou sistema "Line-Array". Na visão do corpo técnico estadual, não existe compatibilidade técnica entre os sistemas, por terem comportamento de projeção do som de forma diferenciada, o que faz com que os diagramas de distribuição de pressão sonora e cobertura, incluindo STI (inteligibilidade), sejam incompatíveis entre si.*

***Análise:***

*Conforme afirmação da EMOP, a concepção dos sistemas é diferente. Enquanto que o orçamento base prevê a utilização do sistema "Point-Source", a cotação obtida pelos órgãos de controle prevê a utilização do sistema "Line-Array". Na cotação da APEL – Aplicações Eletrônicas, Indústria e Comércio Ltda – consta, no item 1.1.29, a confirmação do sistema "Line-Array".*

*Considerando essa divergência e o fato de que houve redução do custo na nova proposta da Prossegur, será acatado o argumento da EMOP. Portanto, o novo valor de serviço é de R$ 10.143.291,29.*

***Serviço (18.052.214-6): SISTEMA DE COMUNICAÇÃO DE VOZ E DADOS PARA O ESTÁDIO MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORN. E INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 9.974.485,72;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): O serviço não foi analisado na instrução***

***anterior;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 8.795.961,67;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 8.795.961,67.***

***Argumento:***

*Tentando reduzir o preço do serviço, a EMOP entrou em contato com a empresa PROSSEGUR e obteve, conforme documento à peça n.72, um desconto sobre a proposta anteriormente apresentada, alterando o custo de R$ 9.974.485,72 para R$ 8.795.961,67.*

***Análise:***

*O novo preço apresentado pela EMOP foi acatado.*

***Serviço (13.385.050-6): PISO MONOLÍTICO DE ALTA RESISTÊNCIA POLIURETÂNICO FLAKES 3000 C/ ACAB. VERNIZ PU ACETINADO E=4 MM NSBRASIL OU SIM. APLIC. SOBRE CONTRAPISO NIVELADO E. 3MM.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 113,28;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 106,04;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 115,60;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 113,28.***

***Argumento:***

*A EMOP argumentou que a fresagem é necessária e que não foi considerada pela equipe do TCU. Além disso, justificou que o piso foi escolhido em função das trincas existentes atualmente. Na tentativa de mitigar este fenômeno, foi definida, para reconstituição da estrutura do piso, a aplicação de uma camada regularizadora de argamassa polimérica (produto bastante flexível), complementada para o acabamento final da superfície, com um piso monolítico 100% a base de Poliuretano com acabamento tipo flakes e camada final em verniz de Poliuretano, bastante resistente à abrasão e de tecnologia que o deixa bastante flexível.*

*Já o piso sugerido – SINAPI 72136 adaptada, complementado pelo lastro de concreto indicado (74048/1) se torna uma composição de piso rígido, não combatendo os efeitos indesejados, para os quais se devem buscar mitigação. Portanto, na visão da EMOP, a solução apontada pelo TCU não é tecnicamente recomendada para o caso em questão.*

*Por fim, a EMOP argumenta que o coeficiente adotado pelo TCU para regressão temporal não é o mesmo utilizado pela entidade estadual.*

***Análise:***

*Convém destacar que a fresagem foi considerada pela equipe na composição. Para comprovar, segue a composição adotada na época.*

| EMOP | PISO MONOLITICO DE ALTA RESISTENCIA POLIURETANICO FLAKES3000 C/ACAB.VERNIZ PU ACETINADO E=4MM NSBRASIL OU SIM.APLIC.SOBRE CONTRAPISO NIVELADO E.3CM.INCL.ESTE. | M3 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Insumo** | **Descrição** | **Und.** | **Coef.** | **C. Unit.** | **Total** |
| EMOP | FRESAMENTO DE SUBSTRATO | m² | 1 | 4,95 | 4,95 |
| 73907/ 9 | LASTRO DE CONCRETO TRACO 1:3:5, ESPESSURA 3CM, PREPARO MECANICO | m² | 1 | 13,57 | 13,57 |
| EMOP | PISO MONOLÍTICO DE ALTA RESISTÊNCIA FLAKES 3000 | m² | 1 | 87,52 | 87,52 |
| | | | | TOTAL | 106,04 |

*Conforme também se depreende da composição referencial acima, o piso adotado foi o mesmo que a EMOP utilizou, o que afasta o argumento de que o piso não seria o mais tecnicamente adequado.*

*Quanto ao contrapiso, o argumento apresentado pela EMOP é razoável. Na composição do Sinapi adotada como referencial, não está prevista a utilização da argamassa polimérica. Na ausência de elementos em sistemas oficias de custo, será adotado o custo relatado pela EMOP.*

*Entretanto, comparando-se o preço apresentado pela EMOP no orçamento preliminar com o entregue na manifestação da oitiva, houve divergência no preço do contrapiso adotado, embora o código do serviço seja o mesmo.*

*Por esse motivo, será adotado o custo inicial do serviço, que é o menor dos valores, se comparado ao entregue na última manifestação da entidade.*

*Quanto ao argumento de os índices adotados pelo TCU não serem os utilizados pela EMOP, a diferença de preços consiste na metodologia de cálculo. A EMOP considera um percentual de 3% sobre*

*os serviços de fresagem e assentamento do piso, a título de desgaste de ferramentas, enquanto que o TCU não havia considerado tais coeficientes. Como a composição referencial adotou os insumos da EMOP, acata-se o percentual do referido demonstrativo de formação de preços.*

*Pelo exposto, a composição referencial do TCU é a adotada pela EMOP no orçamento inicial. Segue cópia desse demonstrativo de formação de preço.*

EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ
SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ
DEPRE - DEPARTAMENTO DE PREÇOS

**COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 |
| AUTOR: | Maria Lima | ITEM: | 13.385.050-6 | | |
| LOCAL: | Maracanã | Io = | DEZ/09 | | 2679 |
| DATA: | terça-feira, 7 de junho de 2011 | Io = | ABR/11 | | 3032 |
| FIRMA | SOLEPOXY INDUSTRIA E COMÉRCIO RESINAS LTDA | COEFICIENTE: | | | 0,8836 |
| TEL.: | (19) 3211-5050 / (21) 8103-4647 JOSÉ BANDEIRA | | | | |

SERVIÇO

PISO MONOLÍTICO DE ALTA RESISTÊNCIA POLIURETÂNICO MONOLITH-UT 3000 FLAKES COM ACABAMENTO EM VERNIZ PU ACE TINADO ESPESSURA 4MM DA NS BRAZIL OU SIMILAR, COMPOSTO POR RESINAS DE ALTA FLUIDEZ, AGENTE DE CURA ESPECIAL CARGAS DE ELEVADA DUREZA COM ELEVADA RESISTÊNCIA MECÂNICA, ABRASIVA E QUÍMICA, ATENDENDO NBR 14050. APLICADO SOBRE CONTRAPISO DE 3CM FRESADO E NIVELADO INCLUSIVE ESTE, PARA A OBRA DO MARACANA COPA 2014. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO.

UNIDADE: M2

| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **MATERIAL** | | | | | | |
| FRESAMENTO DE SUBSTRATO | ---------- | m2 | 1,0000 | 3,0000 | 5,6000 | 5,77 |
| CONTRAPISO, BASE OU CAMADA REGULARIZADORA EXECUTADA COM ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA, TRAÇO 1:3, ESP. 3CM - POLIMÉRICA. | 13.301.059-6 | M2 | 1,0000 | | 20,4200 | 20,42 |
| PISO MONOLÍTICO DE ALTA RESISTÊNCIA FLAKE PU COM 4MM DE ESPESSURA, ACABAMENTO BRILHANTE SELADO POR 2 DEMÃOS DE RESINA POLIURETANICA. | ---------- | m2 | 1,0000 | 3,0000 | 99,0500 | 102,02 |
| | | | | TOTAL A | | 128,21 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | | |
| | | | | TOTAL B | | |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | | |
| | | | | TOTAL C | | |
| | | | | SOMA (A+B+C) = | | 128,21 |
| | | | | TOTAL (Io = 12/09) = | | 113,28 |

***Serviço (05.002.068-6): DEMOLIÇÃO DE CONCRETO ARMADO COM EQUIPAMENTO ESPECIAL (ESCAVADEIRA COM ROMPEDOR HIDRÁULICO)***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 600,00;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 415,80;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 415,94;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 415,80.***

***Argumento:***

*A EMOP corrigiu o coeficiente utilizado no corte de máquina, de 0, 2508 para 0, 1761. Com isso, o custo unitário do serviço foi para R$ 415,94/m3.*

***Análise:***

*A composição adotada como referencial está descrita a seguir.*

| Serviço (05.002.068-6): DEMOLICAO DE CONCRETO ARMADO COM EQUIPAMENTO ESPECIAL(ESCAVADEIRA COM ROMPEDOR HIDRAULICO) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| EMOP | DEMOLICAO DE CONCRETO ARMADO COM EQUIPAMENTO ESP | M3 | | | |
| Insumo | Descrição | Un. | Coef. | Custo Unit | Total |
| PINI | Corte com máquina de fio | m² | 0,176006 | 2269,19 | 399,3921 |
| EMOP | Demolição em concreto com rompedor | m³ | 1 | 16,40 | 16,4 |
| | | | | TOTAL | 415,80 |

*A EMOP acatou as considerações da equipe. Houve apenas erros de arredondamento. Enquanto que a referida empresa pública confirmou a utilização de um coeficiente de 0,1761, a equipe utilizou o coeficiente de 0,176006, obtido pela divisão de 8,7 m² por 49,43 m³. Essas quantidades foram*

*apropriados pela própria EMOP na execução do serviço no estádio do Maracanã.*

***Serviço (11.025.042-6): CONCRETO BOMBEADO FCK 35MPA C/ ADITIVO DE SILICA ATIVA DOSADO SOBRE O PESO DO CIMENTO, PROP. 10%, COMPREEND. FORN. DO CONCRETO, COLOC. NAS FORMAS, ESPALH. ADENSAM. MEC. E ACAB.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 385,98;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 352,25;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 336,58;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 352,25.***

***Argumento:***

*Foi acatada a análise feita pela equipe do TCU, bem como utilizados os coeficientes da composição proposta, com exceção do consumo de concreto, para o qual a equipe de TCU prevê perda de 5%. Para a mão de obra, os custos da EMOP foram retirados de seus cadernos mensais. Com isso, o valor do serviço foi para R$ 336,58/m³.*

***Análise:***

*Foi mantida a análise anterior, em função de a EMOP ter reduzido o custo unitário do serviço. Entende-se que deve ser considerado um percentual de perda de 5% para o concreto e, por coerência, foi mantido o custo obtido no Sinapi para as diversas categorias profissionais.*

***Serviço (18.052.221-6): SISTEMA DE ATIVOS DE REDE PARA O MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORN. E INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 7.707.727,03;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): O serviço não foi analisado na instrução anterior;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 7.551.734,00;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 7.551.734,00.***

***Argumento:***

*Tentando reduzir o preço do serviço, a EMOP entrou em contato com a empresa PROSSEGUR e obteve, conforme peça n.72, um desconto sobre a proposta anteriormente apresentada, alterando o custo de R$ 7.707.727,03 para R$ 7.551.734,00.*

***Análise:***

*O novo preço apresentado pela EMOP foi acatado.*

***Serviço (01.016.025-5): LOCAÇÃO PARA EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA ACOMPANHAMENTO DE OBRA.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 41.824,20;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 10.385,04;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 11.124,64;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 11.124,64.***

***Argumento:***

*A EMOP concorda com a análise da equipe do TCU quanto ao excesso de pessoal previsto para os serviços de Topografia. Desta forma, foi elaborada nova composição, semelhante à sugerida pela equipe (TCU), composição que será utilizada tanto para os serviços de levantamento cadastral como para o acompanhamento da obra.*

*A EMOP também concordou com o número de 3 equipes sugeridas pelo TCU. A composição da estatal está descrita a seguir:*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| LOCAÇÃO DE EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA LOCAÇÃO DA OBRA, INCLUSIVE EQUIPAMENTOS E NO MÍNIMO 2 AUXILIARES. | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | UNID.x MÊS |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| EQUIPE DE CAMPO | | | | | | |
| TOPÓGRAFO (1 profissional) | 01950 | MÊS | 1,00 | | R$ 2.383,04 | R$ 2.383,04 |
| AUXILIAR DE TOPOGRAFIA (2 profissionais) | 01952 | MÊS | 2,00 | | R$ 1.543,52 | R$ 3.087,04 |
| ENGENHEIRO OU ARQUITETO COORDENADOR OU SUPERVISOR - 05.105.034-0 (1 profissional) | ---- | MÊS | 0,15 | | R$ 9.896,48 | R$ 1.484,47 |
| | | | | | TOTAL A | R$ 6.954,55 |
| GABINETE | | | | | | |
| DESENHISTA / CADISTA (1 profissional) | 01951 | MÊS | 0,50 | | R$ 2.383,04 | R$ 1.191,52 |
| TOPÓGRAFO (1 profissional) | 01950 | MÊS | 0,50 | | R$ 2.383,04 | R$ 1.191,52 |
| | | | | | TOTAL B | R$ 2.383,04 |
| EQUIPAMENTOS | | | | | | |
| ESTAÇÃO TOTAL CLASSE 1 | ---- | MÊS | 1,00 | | R$ 1.339,00 | R$ 1.339,00 |
| MICRO / SOFT / PLOTTER | ---- | MÊS | 0,50 | | R$ 896,10 | R$ 448,05 |
| | | | | | TOTAL C | R$ 1.787,05 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 11.124,64 |
| | | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | R$ 11.124,64 |

***Análise:***

*A composição tida como referência está descrita a seguir:*

| Serviços (01.016.025-5): LOCACAO PARA EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA ACOMPANHAMENTO DE OBRA | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| AETESP | LEVANTAMENTO PLANIALTIMÉTRICO | Equipe/mês | | | |
| Insumo Sinapi | Descrição | Un. | Coef. | Custo Unit | Total |
| Mão de obra | | | | | |
| Campo | | | | | |
| I 532 | Coordenador | mês | 0,15 | 5147,74 | 772,16 |
| I 528 | Técnico | mês | 1 | 2795,82 | 2795,82 |
| I 244 | Aux. de topografia | mês | 2 | 1238,61 | 2477,22 |
| Gabinete | | | | | |
| I 532 | Coordenador | mês | 0,2 | 5147,74 | 1029,55 |
| I 528 | Cadista/calculista | mês | 0,4 | 2795,82 | 1118,33 |
| | | | | | |
| | | | | | |
| Equipamentos | | | | | |
| http://ww | Estação Total classe 1 | mês | 1 | 1339,00 | 1339,00 |
| AETESP | Micro/Soft/Plotter | mês | 0,4 | 896,10 | 358,44 |
| | | | | SUBTOTAL | 9.890,52 |
| Despesas gerais e material de consumo (5%) | | | | | 494,53 |
| TOTAL | | | | | 10.385,04 |

*Em função da complexidade do acompanhamento topográfico da reforma do estádio do Maracanã, será acatado o custo mensal proposto pela EMOP. A diferença dos valores decorre principalmente do que a referida empresa pública considera como coordenador da equipe. Enquanto o TCU considerou, na instrução anterior, que essa função seria ocupada por um auxiliar de engenharia, a EMOP considera a necessidade de um engenheiro, o que é razoável. Por esse motivo, será acatada a nova composição da EMOP.*

*Apesar de a EMOP informar que adotaria uma média de três equipes por mês, totalizando 90 equipes x mês, adotou, na planilha orçamentária, um quantitativo de 30 equipes x mês, equivalente a permanência média de apenas 1 equipe de topografia na obra. Para manter congruência entre o quantitativo informado pela EMOP e a presente análise, adotar-se-á também o quantitativo de 30 equipes x mês.*

***Serviço (01.016.024-5): LOCAÇÃO PARA OBRA DE EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA LEVANTAMENTO CADASTRAL.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 41.824,20;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 12.431,82;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 11.124,64;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 11.124,64.***

***Argumento:***

*A EMOP concorda com a análise da equipe do TCU quanto ao excesso de pessoal previsto para os serviços de Topografia. Desta forma, foi elaborada nova composição, semelhante à sugerida pela equipe (TCU), composição que será utilizada tanto para os serviços de levantamento cadastral como para o acompanhamento da obra.*

*A EMOP também concordou com o número de 3 equipes sugeridas pelo TCU. A composição da estatal está descrita a seguir.*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| LOCAÇÃO DE EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA LOCAÇÃO DA OBRA, INCLUSIVE EQUIPAMENTOS E NO MÍNIMO 2 AUXILIARES. | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | UNID.x MÊS |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| EQUIPE DE CAMPO | | | | | | |
| TOPÓGRAFO (1 profissional) | 01950 | MÊS | 1,00 | | R$ 2.383,04 | R$ 2.383,04 |
| AUXILIAR DE TOPOGRAFIA (2 profissionais) | 01952 | MÊS | 2,00 | | R$ 1.543,52 | R$ 3.087,04 |
| ENGENHEIRO OU ARQUITETO COORDENADOR | | | | | | |
| OU SUPERVISOR - 05.105.034-0 (1 profissional) | ---- | MÊS | 0,15 | | R$ 9.896,48 | R$ 1.484,47 |
| | | | | | TOTAL A | R$ 6.954,55 |
| GABINETE | | | | | | |
| DESENHISTA / CADISTA (1 profissional) | 01951 | MÊS | 0,50 | | R$ 2.383,04 | R$ 1.191,52 |
| TOPÓGRAFO (1 profissional) | 01950 | MÊS | 0,50 | | R$ 2.383,04 | R$ 1.191,52 |
| | | | | | TOTAL B | R$ 2.383,04 |
| EQUIPAMENTOS | | | | | | |
| ESTAÇÃO TOTAL CLASSE 1 | ---- | MÊS | 1,00 | | R$ 1.339,00 | R$ 1.339,00 |
| MICRO / SOFT / PLOTTER | ---- | MÊS | 0,50 | | R$ 896,10 | R$ 448,05 |
| | | | | | TOTAL C | R$ 1.787,05 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 11.124,64 |
| | | | | | TOTAL (Io = 12/09) = | R$ 11.124,64 |

***Análise:***

*A composição tida como referência está descrita a seguir:*

| Serviços (01.016.024-5): LOCACAO PARA EQUIPE DE TOPOGRAFIA PARA LEVANTAMENTO CADASTRAL | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| AETESP | LEVANTAMENTO PLANIALTIMÉTRICO CADASTRAL | Equipe/mês | | | |
| Insumo Sinapi | Descrição | Un. | Coef. | Custo Unit | Total |
| Mão de obra | | | | | |
| Campo | | | | | |
| I 532 | Coordenador | mês | 0,15 | 5147,74 | 772,16 |
| I 528 | Técnico | mês | 1 | 2795,82 | 2795,82 |
| I 244 | Aux. de topografia | mês | 2 | 1238,61 | 2477,22 |
| I 6111 | Servente | mês | 1 | 1322,73 | 1322,73 |
| Gabinete | | | | | |
| I 532 | Coordenador | mês | 0,25 | 5147,74 | 1286,94 |
| I 528 | Cadista/calculista | mês | 0,5 | 2795,82 | 1397,91 |
| | | | | | |
| | | | | | |
| Equipamentos | | | | | |
| http://ww | Estação Total classe 1 | mês | 1 | 1339,00 | 1339,00 |
| AETESP | Micro/Soft/Plotter | mês | 0,5 | 896,10 | 448,05 |
| | | | | TOTAL/MÊS | 11.839,83 |
| Despesas gerais e material de consumo (5%) | | | | | 591,99 |
| TOTAL | | | | | 12.431,82 |

*A EMOP não considerou a necessidade de um servente para a execução do serviço. Retirando-se esse insumo da composição referencial, chega-se a um valor muito próximo da composição revisada pela EMOP.*

*Dessa forma, será considerada a composição revisada pela EMOP, ou seja, o custo unitário*

*referencial para o serviço é de R$ 11.124,64. Ressalta-se que a EMOP acatou a quantidade de equipes (três) proposta pelo TCU.*

***Serviço (18.052.219-6): SISTEMA DE CIRCUITO FECHADO DE TV (CFTV), PARA O MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 6.929.255,82;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 1.891.188,92;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 6.111.760,40;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 6.111.760,40.***

***Argumento:***

*A EMOP argumenta que a cotação apresentada pelo TCU não é completa, sendo necessário implementá-la com a de outras empresas. Na visão da entidade estatal, trata-se de um sistema integrado e não de uma composição de fornecimento parcial de serviços, como adotado pelo TCU. Ou seja, o serviço deve ser executado em sua totalidade por uma única empresa com expertise na modalidade.*

***Análise:***

*A principal crítica da EMOP é baseada no fato de a cotação referencial do CFTV ser parcial, abrangendo apenas alguns materiais/equipamentos, o que dificultaria a integração do sistema. O argumento é coerente e merece ser acatado.*

*Não foi possível obter cotação com uma única empresa para a execução de todos os componentes. De qualquer forma, as propostas obtidas anteriormente pelos órgãos de controle contêm fortes indícios de que os equipamentos e materiais cotados pela EMOP apresentem sobrepreço, dada a diferença de custos entre os cotados pela referida empresa pública e os obtidos pelos órgãos de controle. Deve-se ressaltar que essa consideração ainda é válida para a nova proposta da Prossegur.*

*Deve-se acrescentar que, na composição adotada como paradigma para a obtenção do valor R$ 1.891.188,92, foi detectada a ausência de equipamentos que já estavam previstos na proposta da Prossegur. Ou seja, o custo total do sistema é realmente superior ao encontrado como referencial na instrução anterior.*

*Pelo exposto, considerando-se que não foi obtida proposta de preços que contemple o fornecimento e a instalação de todos os equipamentos e materiais, opta-se, de forma extremamente conservadora, por acatar a nova proposta obtida pela EMOP, no valor de R$ 6.111.760,40 (a proposta anterior era de R$ 6.929.255,82).*

***Serviço (18.052.220-6): SISTEMA DE AUTOMAÇÃO PREDIAL (BMS) PARA O MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 5.668.552,67;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 2.790.550,54;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 4.998.491,49;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 3.454.760,26.***

***Argumento:***

*A EMOP argumenta desconhecer a planilha de pontos utilizada como base para o dimensionamento realizado pelos órgãos de controle. Além disso, argumenta que o TCU não levou em consideração os pontos necessários ao controle e automação do sistema de ar condicionado.*

*Na visão da estatal, o projeto de automação predial para a supervisão e controle do sistema de ar condicionado é excludente do sistema de automação apresentado no sistema de ar condicionado na disciplina das centrais de água gelada e VRF's. No caso deste último, o sistema de água gelada do ar condicionado tem uma automação própria para condicionar temperatura, como variável controlada e vazão de água gelada, pressão, dentre outros. Essa automação do sistema de ar condicionado também será utilizada para controle do volume de refrigerante variável.*

*As informações desse sistema são repassadas àquele encarregado de supervisão predial. Dessa forma, entende a estatal que estaria satisfeita a necessidade pontos para o sistema de ar condicionado.*

***Análise:***

*Para que sejam dirimidas todas as questões relativas à quantidade de pontos, com exceção dos necessários ao sistema de ar condicionado, segue tabela indicativa.*

*[vide documento original]*

*Assim, o dimensionamento realizado pelos órgãos de controle foi realizado com base nas informações dispostas na tabela anterior.*

*Quanto aos pontos necessários para o sistema de ar condicionado, os argumentos apresentados pela EMOP são coerentes.*

*A integração com os demais sistemas é razoável. Existem equipamentos eletrônicos de alto custo que trabalham em determinadas faixas de temperatura e umidade. Funcionando fora desses limites, esses componentes podem ser danificados caso não seja resolvida a condição insalubre a tempo. Ou seja, é razoável prever um sistema de automação que indique de forma automatizada o não cumprimento de determinados patamares. Portanto, na nova análise serão considerados esses pontos do sistema de ar condicionado.*

*A quantidade de pontos considerada para tal sistema está indicada na tabela a seguir:*

*[vide documento original]*

*Assim sendo, considera-se que serão supervisionados pelo sistema um total de 2.382 pontos físicos. Sobre essa quantidade, há que se considerar uma folga. Na ausência de definição no memorial descritivo do projeto, será adotado o percentual comumente aceito de 15% para pontos excedentes. Assim, a quantidade total de pontos considerada pela equipe é de 2.740.*

*Entretanto, de acordo com a planilha de quantidades apresentada pela EMOP, o somatório de pontos dos controladores dispostos nos itens 5.2, 5.3, 7.1 e 7.2 é de 6.224. Ou seja, houve superdimensionamento de quantidade de controladores dispostos no projeto.*

*Na tentativa de adequar a quantidade de pontos fornecida pela EMOP com os tipos de controladores orçados, foi necessário reestimar a quantidade de controladores. Assim, a quantidade considerada referencial pela equipe está disposta na tabela abaixo.*

| ***Item*** | ***Descrição*** | ***quant.*** |
|---|---|---|
| *7.1* | *CONTROLADOR MS/TP B3804, COM 08 ENTRADAS ANALÓGICAS, 04 SAÍDAS DIGITAIS, 04 SAÍDAS ANALÓGICAS E 01 ENTRADA "SMART SENSOR"* | *120* |
| *7.2* | *CONTROLADOR MS/TP B3920, COM 16 ENTRADAS ANALÓGICAS, 08 SAÍDAS DIGITAIS,08 SAÍDAS ANALÓGICAS E 01 ENTRADA "SMART SENSOR" E PORTA DE EXPANSÃO* | *9* |
| *5.2* | *CONTROLADOR MS/TP B3920, COM 16 ENTRADAS ANALÓGICAS, 08 SAÍDAS DIGITAIS, 08 SAÍDAS ANALÓGICAS E 01 ENTRADA "SMART SENSOR" E PORTA EXPANSÃO* | *15* |
| *5.3* | *CONTROLADOR MS/TP B3920, COM 16 ENTRADAS ANALÓGICAS, 08 SAÍDAS DIGITAIS, 08 SAÍDAS ANALÓGICAS E 01 ENTRADA "SMART SENSOR" E PORTA DE EXPANSÃO* | *15* |

*Essa solução tem capacidade de 3.168 pontos, que será capaz de atender aos pontos de projeto, isso já considerada a folga de 15% estimada.*

*Em virtude da redução da quantidade de controladores, foi reduzida, proporcionalmente à essa diminuição, a quantidade de "quadros para controladora de automação". Para o item "GERENCIADOR BACNET DE REDE, COM CAPACIDADE DE ATÉ 32 EQUIPAMENTOS MS/TP, COM PORTA DE EXPANSÃO ADICIONA DRIVER DE COMUNICAÇÃO PARA OUTRO PROTOCOLOCO 11 CARACTERES", muito embora esteja prevista no projeto a utilização de apenas 4 unidades, foi redimensionada em função da quantidade de controladores.*

*Segue tabela indicativa das reduções descritas anteriormente:*

| Item | Descrição | PROPOSTA ORIGINAL | | | | PROPOSTA CORRIGIDA | | | REDUÇÃO NO VALOR (R$) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | quant. | Unit. (Ago/11) | Unit. (Dez/09) | Total R$ (Dez/09) | quant. | Unit.(Dez/ 2009) | Total R$ (Dez/09) | |
| 3.1 | GERENCIADOR BACNET DE REDE, COM CAPACIDADE DE ATÉ 32 EQUIPAMENTOS MS/TP, COM PORTA DE EXPANSÃO ADICIONA DRIVER DE COMUNICAÇÃO PARA OUTRO PROTOCOLOCO 11 CARACTERES | 69 | 18.650,39 | 17.214,71 | 1.187.814,83 | 20 | 17.214,71 | 344.294,15 | -843.520,68 |
| 7.1 | CONTROLADOR MS/TP B3804, COM 08 ENTRADAS ANALÓGICAS, 04 SAÍDAS DIGITAIS, 04 SAÍDAS ANALÓGICAS E 01 ENTRADA "SMART SENSOR" | 285 | 3.010,70 | 2.778,94 | 791.997,99 | 120 | 2.778,94 | 333.472,84 | -458.525,15 |
| 7.2 | CONTROLADOR MS/TP B3920, COM 16 ENTRADAS ANALÓGICAS, 08 SAÍDAS DIGITAIS,08 SAÍDAS ANALÓGICAS E 01 ENTRADA "SMART SENSOR" E PORTA DE EXPANSÃO | 12 | 7.827,46 | 7.224,91 | 86.698,95 | 9 | 7.224,91 | 65.024,21 | -21.674,74 |
| 5.2 | CONTROLADOR MS/TP B3920, COM 16 ENTRADAS ANALÓGICAS, 08 SAÍDAS DIGITAIS, 08 SAÍDAS ANALÓGICAS E 01 ENTRADA "SMART SENSOR" E PORTA EXPANSÃO | 20 | 899,64 | 830,39 | 16.607,74 | 15 | 830,39 | 12.455,80 | -4.151,93 |
| 5.3 | CONTROLADOR MS/TP B3920, COM 16 ENTRADAS ANALÓGICAS, 08 SAÍDAS DIGITAIS, 08 SAÍDAS ANALÓGICAS E 01 ENTRADA "SMART SENSOR" E PORTA DE EXPANSÃO | 20 | 331,51 | 305,99 | 6.119,82 | 15 | 305,99 | 4.589,86 | -1.529,95 |
| 4.1 | QUADRO PARA CONTROLADORA DE AUTOMAÇÃO | 122 | 4.003,51 | 3.695,33 | 450.829,66 | 72 | 3.695,33 | 266.063,41 | -184.766,25 |
| 4.1 | QUADRO PARA CONTROLADORA DE AUTOMAÇÃO | 48 | 1.334,50 | 1.231,77 | 59.125,05 | 24 | 1.231,77 | 29.562,53 | -29.562,53 |
| VALOR TOTAL A SER DEDUZIDO NA PROPOSTA DA PROSSEGUR (R$) | | | | | | | | | -1.543.731,23 |

*Ou seja, sobre o novo valor cotado pela EMOP (R$ 4.998.491,49), deve-se reduzir R$ 1.543.731,23 em função da redução da quantidade de equipamentos/material. Dessa forma, o custo adotado como paradigma será de R$ 3.454.760,26.*

***Serviço (01.051.129-5): ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUAÇÃO DO ESTÁDIO JORNALISTA MARIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DA COBERTURA P/ MARACANÃ - COPA 2014.***

***Serviço (01.051.126-5): PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUAÇÃO DO ESTÁDIO JORNALISTA MÁRIO FILHO (MARACANÃ), COMPREENDENDO OS PROJETOS DE ESTRUTURA METÁLICA E DE CONCRETO.***

***Serviço (01.051.125-5): PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUAÇÃO DO ESTÁDIO JORNALISTA MÁRIO FILHO (MARACANÃ), COMPREENDENDO PROJETOS DE ARQUITETURA. .***

***Serviço (01.051.128-5): ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUAÇÃO DO ESTÁDIO JORNALISTA MÁRIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE INTALAÇÕES PREDIAIS.***

***Serviço (01.051.127-5): ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUAÇÃO DO ESTÁDIO JORNALISTA MÁRIO FILHO, COMPREENDENDO OS PROJETOS DE SISTEMAS ELETRÔNICOS.***

***Serviço (01.050.500-0): UNIDADE DE REF. P/SERV. DE PROJ. E CONSULTORIA.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 18.049.730,82;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 20.083.736,69;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 18.049.730,82;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 18.523.113,46.***

***Argumento:***

*Não houve comentários a respeito desses itens.*

***Análise:***

*Em busca de referenciais, a equipe realizou análise expedita dos custos envolvidos por meio de percentual em relação ao valor total da obra. O método baseia-se em experiências anteriores que permitam estabelecer correlações aproximadas entre os custos de projeto e os custos das construções. Aplica-se um percentual único sobre o valor das obras e este percentual será definido em função do porte do empreendimento e do seu grau de complexidade. Dado que houve redução efetiva do valor orçamentário, torna-se necessário reavaliar os custos de projetos.*

*A obra corresponde a uma reforma de estádio, com fornecimento considerável de equipamentos. Sendo assim, a equipe considerou adequada a utilização de um percentual único de 2,5% sobre o custo total da reforma, estimado em R$ 740.924.538,37.*

*Obteve-se, assim, um parâmetro de comparação, por meio do qual essa despesa deveria ser inferior a R$ 18.523.113,46.*

*Houve necessidade de recalcular esse valor, dado que o orçamento-base foi sofrendo reduções ao longo da análise desta equipe.*

***Serviço (05.002.004-0): DEMOLIÇÃO C/EQUIP. DE AR COMPR., DE MASSAS DE CONCR. ARMADO, EXCETO PISOS OU PAV.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 258,38;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 223,04;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 258,38;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 261,67.***

***Argumento:***

*A EMOP argumentou que a análise do TCU foi baseada em um compressor de 160 pcm, enquanto que o utilizado pela estatal é de 170 pcm. Além disso, foi argumentado que no custo utilizado pelo TCU, foi considerado apenas o custo do aluguel do equipamento, não estando previstas as despesas com combustível.*

***Análise:***

*Os argumentos da EMOP são coerentes. O insumo utilizado pela equipe (I 1508) refere-se ao compressor de 160 pcm. Análise do Sinapi permite afirmar que, nesse custo do equipamento, não estão inclusos os gastos com combustíveis. É essa conclusão que se obtém por meio de análise da composição 73388 Sinapi, abaixo descrita.*

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 73388 | COMPRESSOR AR PORTATIL/REBOCAVEL DESC 170PCM DIESEL 40CV (CP) PRE H | | | | |
| | | SSAO DE TRABALHO DE 102PSI - EXCL OPERADOR | | | | |
| I | 1507 | COMPRESSOR DE AR - REBOCAVEL - ATLAS COPCO XA-90 MWD - DESCARGA L UN | | 0,0001760 | 63.230,00 | 11,12 |
| | | IVRE EFETIVA 180 PCM - PRESSAO DE TRABALHO 102 PSI - MOTOR A DIES | | | | |
| | | EL 89CV**CAIXA** | | | | |
| I | 4221 | OLEO DIESEL COMBUSTIVEL COMUM | L | 13,0000000 | 2,09 | 27,17 |
| I | 4227 | OLEO LUBRIFICANTE P/ EQUIP. PESADO (CAMINHAO/TRATOR/RETRO) | L | 0,3400000 | 9,78 | 3,32 |
| I | 4229 | GRAXA | KG | 0,0400000 | 11,71 | 0,46 |
| | | EQUIPAMENTO : | 11,12 | 26,43 % | | |
| | | MATERIAL : | 30,96 | 73,56 % | | |
| | | TOTAL COMPOSIÇÃO : | 42,09 | 100,00 % | | |

*Para o compressor, portanto, será adotada a composição acima descrita.*

*Demolições de concreto armado com equipamento de ar comprimido apresentam custos que variam em relação ao local de utilização do serviço. Por exemplo, a demolição de estruturas verticais é executada com produtividade menor do que a realizada em pisos ou pavimentos. Por esse motivo, a EMOP possui composições diferentes – e consequentemente custos diferentes – em relação à estrutura que será demolida.*

*Analisando a composição do serviço, considera-se razoável os coeficientes empregados, com exceção do fator de emprego da mão de obra do servente. É coerente a utilização do operador de rompedor com mesmo coeficiente do rompedor pneumático, dado que aquele opera este. O mesmo raciocínio pode ser utilizado para o conjunto "operador de compressor e o próprio compressor". Entretanto, considera-se que a utilização do servente está superestimada, dado que essa mão de obra é necessária para retirada de entulhos. O coeficiente considerado adequado é de 2 horas para cada metro cúbico de demolição de estrutura de concreto simples.*

*Quanto aos custos dos insumos, adotaram-se os dispostos no Sinapi.*

*Para o custo improdutivo do compressor, será adotado o disposto na composição 73388 do Sinapi, excluindo-se os custos com combustíveis. Ou seja, será considerado o valor de R$ 11,12.*

*A composição com os custos do Sinapi encontra-se descrita a seguir.*

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **05.002.004-0** | **m³** | | | | | |
| **DEMOLIÇÃO COM EQUIPAMENTO DE AR COMPRIMIDO, DE MASSAS DE CONCRETO ARMADO, EXCETO PISOS OU PAVIMENTO** | | Un. | Coef | C. Unit | C. Total | |
| 1541 | 05.002.003-1 Demolição, com equipamento de ar comprimido, de massas de concreto simples, exceto pisos ou pavimentos | m³ | 1,7 | 153,92 | 261,67 | |
| | | | | | | |
| **05.002.003-1 (01541)** | **m³** | | | | | |
| Sinapi | **DEMOLIÇÃO COM EQUIPAMENTO DE AR COMPRIMIDO, DE MASSAS DE CONCRETO SIMPLES, EXCETO PISOS OU PAVIMENTO** | Un. | Coef | % | C. Unit | C. Total |
| 73388 | COMPRESSOR DE AR DIESEL REBOCAVEL 170PCM (CI) | h | 0,5 | | 11,12 | 5,56 |
| 73388 | COMPRESSOR DE AR DIESEL REBOCAVEL 170PCM (CP) | h | 1,5 | | 42,09 | 63,14 |
| I 4044 | MARTELETE OU ROMPEDOR PNEUMATICO TIPO ATLAS COPCO TEX-32 32,6 KG OU EQUIV | h | 4 | | 2,70 | 10,80 |
| I 4250 | OPERADOR DE COMPRESSOR OU COMPRESSORISTA | h | 2 | 5 | 9,36 | 19,66 |
| I 4235 | CAVOUQUEIRO OU OPERADOR PERFURATRIZ/ROMPEDOR | h | 4 | 5 | 10,71 | 44,98 |
| I 6111 | SERVENTE OU OPERARIO NAO QUALIFICADO | h | 2 | 5 | 7,31 | 15,35 |
| | | | | | total | 153,92 |

*Portanto, o novo custo referencial para o serviço é de R$ 261,67 por metro cúbico de demolição.*

***Serviço (14.002.844-6): FORRO EM GRADE METÁLICA ELETROFUNDIDA MALHA 30 X 100 MM, H = 20 CM, SENDO BARRA PRINCIPAL 20 X 2 MM, EM AÇO CARBONO SAE 1006/1020, ACAB. PINT. ELETROST. FORNEC. E INSTALAÇÃO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 163,52;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 112,72;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 110,95;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 112,72.***

***Argumento:***

*Foram acatados os coeficientes de mão de obra adotados pelo TCU. O custo de mão de obra utilizado na nova composição foi o previsto pela EMOP. Diante dessas considerações, o custo unitário do serviço foi para R$ 110,95/m2.*

***Análise:***

*A composição do serviço foi acatada pela EMOP, diferindo apenas no custo dos insumos de mão de obra. Utilizando os insumos do Sinapi, o custo referencial do serviço é de R$ 112,72/m2.*

***Serviço (19.004.211-6): LOCAÇÃO DE GUINDASTE FIXO, TP. GRUA, CAP. MAX CARGA 25000 KG, CAP. PONTA DA LANÇA = 5500 KG, RAIO DE ALCANCE 70 M, TORRE EST. H. UTIL 47 M, INCLUSIVE OPERADOR, EXCLUSIVE INST. ELÉTRICA, ATERR, BASE, CONC, CONTRAPESO.***

***Serviço (19.004.212-6): LOCAÇÃO DE GUINDASTE FIXO, TP. GRUA, CAP. MAX CARGA 25000 KG, CAP. PONTA DA LANÇA = 5500 KG, RAIO DE ALCANCE 70 M, TORRE EST. H. UTIL 57 M, INCLUSIVE OPERADOR, EXCLUSIVE INST. ELÉTRICA, ATERR, BASE, CONC, CONTRAPESO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): Os serviços não constaram do orçamento inicial;***

***- Custo unitário do TCU (instrução anterior): Os custos não foram analisados anteriormente;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 538,65 (19.004.211-6);***
***R$ 561,80 (19.004.212-6);***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 426,21 (para ambos os serviços).***

***Argumento:***

*A EMOP apresentou as seguintes composições para os serviços:*

EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ
SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ
DEPRE - DEPARTAMENTO DE PREÇOS

## COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 |
| AUTOR: | ADILSON OLIVEIRA | ITEM: | 19.004.211-6 | | |
| LOCAL: | MARACANÃ | I0 = | | | |
| DATA: | terça-feira, 19 de julho de 2011 | I0 = | | | |
| FIRMA | | COEFICIENTE: | | | |
| TEL.: | | | | | |

**SERVIÇO**

LOCAÇÃO DE GUINDASTE FIXO, TIPO GRUA, CAPACIDADE MÁXIMA DE CARGA DE 25.000,00 Kg, CAPACIDADE DE CARG
NA PONTA DA LANÇA DE 5.000,00 Kg, RAIO DE ALCANCE 70,00m, TORRE ESTACIONÁRIA, ALTURA ÚTIL 47,00m, INCLU
SIVE OPERADOR, EXCLUSIVE INSTALAÇÃO ELÉTRICA, ATERRAMENTO, BASE DE CONCRETO ARMADO, CONTRAPESO
CONTRA LANÇA E ACESSÓRIOS DE AMARRAÇÃO - OBRA MARACANÃ COPA 2014.

UNIDADE: h

| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **MATERIAL** | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | *TOTAL A* | 0,0000 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | | |
| GUINDASTE FIXO TIPO GRUA ALT. 57,00m | | h | 1,0000 | | 481,7200 | 481,7200 |
| | | | | | | |
| | | | | | *TOTAL B* | 481,7200 |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | | |
| SINALIZAÇÃO / RIGGER PARA GUINDASTE | | | | | | |
| TIPO GRUA 57,00m (05.105.322-6) | | h | 1,0000 | | 32,5600 | 32,5600 |
| MANUTENÇÃO PREVENTIVA | | h | 1,0000 | | 24,3700 | 24,3700 |
| | | | | | | |
| | | | | | *TOTAL C* | 56,9300 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 538,65 |
| | | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | R$ 538,65 |

SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS - SEOBRAS
EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - EMOP

## MEMÓRIA DE CÁLCULO

| | |
|---|---|
| OBRA: | REFORMA DO MARACANÃ-COPA 2014 |
| CONTRATADA: | CONSÓRCIO ODEBRECHT / DELTA / ANDRADE GUITIERREZ |
| LOCAL DE SERVIÇO: | MARACANÃ COPA 2014 |
| DATA: | terça-feira, 19 de julho de 2011 |

## SERVIÇOS

### LOCAÇÃO DE GUINDASTE TIPO GRUA 47,00m

**CÁLCULO DE LOCAÇÃO GUINDASTE TIPO GRUA 47,00m**

19.004.
I0 = DEZ./2009 : **2625**
I0 = MAR./2011 : **2771**

520,00 ÷ (2771 ÷ 2567) : **R$ 481,72**

**CÁLCULO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA**

18.052.
I0 = DEZ./2009 : **2625**
I0 = MAR./2011 : **2753**

4500,00 ÷ (2753 ÷ 2625) : R$ 4.290,77

R$ 4.290,77 ÷ 176,00h : **R$ 24,37**

EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ
SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ
DEPRE - DEPARTAMENTO DE PREÇOS

## COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| AUTOR: | ADILSON OLIVEIRA | ITEM: | 19.004.212-6 |
| LOCAL: | MARACANÃ | I0 = | |
| DATA: | quarta-feira, 6 de julho de 2011 | I0 = | |
| FIRMA | | COEFICIENTE: | |
| TEL.: | | | |

**SERVIÇO**

LOCAÇÃO DE GUINDASTE FIXO, TIPO GRUA, CAPACIDADE MÁXIMA DE CARGA DE 25.000,00 Kg, CAPACIDADE DE CARG
NA PONTA DA LANÇA DE 5.000,00 Kg, RAIO DE ALCANCE 70,00m, TORRE ESTACIONÁRIA, ALTURA ÚTIL 57,00m, INCLU
SIVE OPERADOR, EXCLUSIVE INSTALAÇÃO ELÉTRICA, ATERRAMENTO, BASE DE CONCRETO ARMADO, CONTRAPESO
CONTRA LANÇA E ACESSÓRIOS DE AMARRAÇÃO - OBRA MARACANÃ COPA 2014.

UNIDADE: h

| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **MATERIAL** | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | *TOTAL A* | 0,0000 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | | |
| GUINDASTE FIXO TIPO GRUA ALT. 57,00m | | h | 1,0000 | | 504,8700 | 504,8700 |
| | | | | | | |
| | | | | | *TOTAL B* | 504,8700 |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | | |
| SINALIZAÇÃO / RIGGER PARA GUINDASTE | | | | | | |
| TIPO GRUA 57,00m (05.105.322-6) | | h | 1,0000 | | 32,5600 | 32,5600 |
| MANUTENÇÃO PREVENTIVA | | h | 1,0000 | | 24,3700 | 24,3700 |
| | | | | | | |
| | | | | | *TOTAL C* | 56,9300 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 561,80 |
| | | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | R$ 561,80 |

SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS - SEOBRAS
EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - EMOP

# MEMÓRIA DE CÁLCULO

| | |
|---|---|
| OBRA: | REFORMA DO MARACANÃ-COPA 2014 |
| CONTRATADA: | CONSÓRCIO ODEBRECHT / DELTA / ANDRADE GUITIERREZ |
| LOCAL DE SERVIÇO: | MARACANÃ COPA 2014 |
| DATA: | terça-feira, 19 de julho de 2011 |

## SERVIÇOS

## LOCAÇÃO DE GUINDASTE TIPO GRUA 57,00m

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **CÁLCULO DE LOCAÇÃO GUINDASTE TIPO GRUA 57,00m** | | | | | | | | |
| | 19.004. | | | | | | | | |
| | I0 = DEZ./2009 | | : | **2625** | | | | | |
| | I0 = MAR./2011 | | : | **2771** | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | 545,00 | ÷ | (2771 | ÷ | 2567) | : | **R$ 504,87** | | |
| | | | | | | | | | |
| | **CÁLCULO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA** | | | | | | | | |
| | 18.052. | | | | | | | | |
| | I0 = DEZ./2009 | | : | **2625** | | | | | |
| | I0 = MAR./2011 | | : | **2753** | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | 4500,00 | ÷ | (2753 | ÷ | 2625) | : | R$ 4.290,77 | | |
| | | | | | | | | | |
| | R$ 4.290,77 | ÷ | 176,00h | | | : | | **R$ 24,37** | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ | | | | | |
| | SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ | | | | | |
| | DEPRE - DEPARTAMENTO DE PREÇOS | | | | | |
| COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO | | | | | | |
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 | |
| AUTOR: | ADILSON OLIVEIRA | ITEM: | 05.105.322-6 | | | |
| LOCAL: | MARACANÃ | I0 = | | | | |
| DATA: | terça-feira, 19 de julho de 2011 | I0 = | | | | |
| FIRMA | | COEFICIENTE: | | | | |
| TEL.: | | | | | | |
| SERVIÇO | | | | | | |
| SINALIZAÇÃO / RIGGER PARA GUINDASTE FIXO, TIPO GRUA, COM ALTURAS DE 47,00 / 57,00m - OBRA MARACANÃ COPA 2014. | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | h |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| MATERIAL | | | | | | |
| | | | | | TOTAL A | 0,0000 |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| | | | | | TOTAL B | 0,0000 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | | |
| TÉCNICO (05.105.050-0) | | h | 1,0000 | | 16,2800 | 16,2800 |
| ENCARREGADO (05.105.028-0) | | h | 1,0000 | | 16,2800 | 16,2800 |
| | | | | | TOTAL C | 32,5600 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 32,56 |
| | | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | R$ 32,56 |

*O custo horário das gruas foi obtido pela EMOP a partir de proposta obtida da empresa Aussie, apresentada parcialmente a seguir:*

aussie
GRUAS & ELEVADORES

## PROPOSTA DE LOCAÇÃO DE GRUAS

**Rio de Janeiro, 20 de Julho de 2011**

| | | | |
|---|---|---|---|
| CLIENTE | EMOP | | |
| CONTATO | Emari Knust | TELEFONE | (021) 2332 3596 |
| E-MAIL | egrassini@uol.com.br | CELULAR | (021) 9196 5526 |
| DEPARTMENTO | Engenharia | | |
| OBRA | Reforma da Maracanã | | |
| ENDEREÇO | Rio de Janeiro – RJ | | |
| EQUIPAMENTO | Grua QTZ500 7055 - Ano de Fabricação 2011 | | |

Prezado(s) Senhor(es),

Submetemos a apreciação de V.S.ª, nossa proposta para locação de 04 (quatro) gruas com as descrições abaixo:

| 1.0 – CARACTERÍSTICA TÉCNICAS: | | | |
|---|---|---|---|
| MODELO: QTZ500 | TIPO: Fixa sobre chumbadores fixados ao solo. | ALTURA:<br>1 Grau 37,00 metros livre<br>1 Grua 47,00 metros livre<br>2 Gruas 57,00 metros livre | |
| COMPRIMENTO DA LANÇA: 70,00 metros | | | |
| CAPACIDADE DE CARGA NA PONTA DA LANÇA: 5.500 kg | | | |
| CAPACIDADE MÁXIMA DE CARGA: 25.000 kg | | | |
| QUANTIDADE | 04 (quatro) Gruas | | |
| VELOCIDADE COM VVFC VARIADOR DE VOLTAGEM E FREQUENCIA CONTROLADO | IÇAMENTO a=2 | 0 a 102 m/min. | 4.16ton |
| | IÇAMENTO a=2 | 0 a 51 m/min. | 8.32ton |
| | IÇAMENTO a=4 | 0 a 51 m/min. | 8.32ton |
| | IÇAMENTO a=4 | 0 a 25.5 m/min. | 16.64ton |
| | IÇAMENTO a=6 | 0 a 34m/min. | 12.5ton |
| | IÇAMENTO a=6 | 0 a 17 m/min. | 25ton |
| | CARRO | 0 a 100 m/min. | |
| | GIRO | 0-0,7 rpm | |
| PONTÊNCIA ABSORVIDA DA REDE | 174.2Kva | | |
| TENSÃO DA REDE: 380 Volts x 60 Hz x 3 fases | CHAVE COM FUSÍVEIS/DISJUNTOR: 125ª | | |

| 2.0 – PRAZO DE LOCAÇAO: |
|---|
| 12 Meses:<br>**Horário de Trabalho Diurno das 07:00h as 17:00h de segunda a quinta feira e das 07:00h as 16:00h as sextas feiras e Sábados.**<br><br>**Horário de Trabalho Noturno das 18:00h as 05:00h de segunda a sexta feira e das 16:00h as 23:00h aos Sábados.** |

| 3.0 – PREÇO DA LOCAÇÃO x EQUIPAMENTO: | |
|---|---|
| 1. Grua QTZ500 | |
| LOCAÇÃO MENSAL | R$ 495,00 por hora com operador incluso altura de 37.00 metros (1 unidade)<br>R$ 520.00 por hora com operador incluso altura de 47.00 metros (1 unidade)<br>R$ 545.00 por hora com operador incluso altura de 57.00 metros (2 unidades) |

| 4. PREÇOS DOS SERVIÇOS POR EQUIPAMENTO | |
|---|---|
| TRANSPORTE DE IDA | R$ 15.000,00 |
| MONTAGEM 1º GRUA ATÉ 37,00 METROS | R$ 45.000,00 |
| MONTAGEM 2º GRUA ATÉ 47,00 METROS | R$ 49.800,00 |
| MONTAGEM 3º GRUA ATÉ 57,00 METROS | R$ 55.800,00 |
| MONTAGEM 4º GRUA ATÉ 57,00 METROS | R$ 55.800,00 |
| 1 CONJUNTO DE CHUMBADORES | R$ 14.000,00 (venda). |
| MANUTENÇÃO PREVENTIVA | R$ 4.500,00 x mês (com uma visita mensal) |
| MANUTENÇÃO CORRETIVA | R$ 150,00 por homem por hora |
| ENTREGA TÉCNICA | R$ 3.500,00 |
| DESMONTAGEM 1º GRUA ALTURA 37,00 METROS | R$ 45.000,00 |
| DESMONTAGEM 2º GRUA ALTURA 47,00 METROS | R$ 49.800,00 |
| DESMONTAGEM 3º GRUA ALTURA 57,00 METROS | R$ 55.800,00 |
| DESMONTAGEM 4º GRUA ALTURA 57,00 METROS | R$ 55.800,00 |
| TRANSPORTE DE VOLTA (RJ) | R$ 15.000,00 |

***Análise:***

*A análise dos preços das gruas baseou-se, inicialmente, na Tabela da Abemi – Associação Brasileira de Engenharia Industrial. A referida tabela é utilizada pela Petrobrás na estimativa do custo dos equipamentos em obras de montagem industrial. De forma conservadora, foi tomada uma grua com capacidade de carga de 100 toneladas, enquanto a cotada pela EMOP junto à Aussie admite apenas 25 toneladas de capacidade de carga.*

*[vide documento original]*

*A data base da referida tabela é novembro/2006. A própria tabela apresenta o índice de reajuste aplicável até dezembro/2009 (data-base do orçamento do Maracanã), no caso deve ocorrer uma correção de 11,75% sobre o valor da tabela. A indicação do referido índice de reajuste encontra-se apresentada na figura a seguir:*

*[vide documento original]*

*Assim, o preço mensal da grua é de R$ 40.788,55. A Tabela Abemi considera que os equipamentos serão utilizados em 190 horas por mês. Assim, o custo horário da grua de 100 toneladas é de R$ 214,68.*

*Visando obter um segundo referencial para o custo horário das gruas, obteve-se nos autos do TC-013.342/2008-3 (Fiscobras/2008 – Auditoria na obra da Usina de Angra 3) proposta comercial da empresa Liebherr, líder mundial na fabricação de equipamentos do gênero, para fornecimento de grua com características semelhantes. O referido processo foi apreciado mediante o Acórdão 1.624/2009 – Plenário, acatando proposta da Unidade Técnica relativa à estimativa do custo horário dos equipamentos (item 9.1.8).*

*A proposta obtida encontra-se reproduzida em essência a seguir:*

*[vide documento original]*

*Com base no custo de aquisição da proposta da Liebherr, estimou-se o custo horário do equipamento tomando como base a metodologia preconizada no manual de custos rodoviários do DNIT. O valor em Euros da proposta da Liebherr está na condição "ex-works", devendo ser considerado o custo de internalização do referido equipamento no território nacional.*

*Com esse intuito, foram adotadas as seguintes referências:*

| ***Despesas e Tributos*** | ***Alíquota*** | | ***VALOR*** | ***Cálculos*** |
|---|---|---|---|---|
| | | *VALOR CIF* | *1,0* | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| *Imposto de Importação* | *14%* | *a* | *0,14* | *% sobre o CIF* |
| *IPI* | *10%* | *b* | *0,11* | *% sobre a soma (CIF + II)* |
| *PIS* | *1,65%* | *c* | *0,02* | *1,65% * (CIF * X )* |
| *COFINS* | *7,60%* | *d* | *0,11* | *7,60% * (CIF * X)* |
| *ICMS* | *18%* | *e* | *0,30* | *18% sobre a soma (CIF + II + IPI + PIS + COFINS)* |
| *Despesas alfandegárias* | *3%* | *D* | *0,03* | *3% do valor CIF* |
| *Valor total* | | | *1,72* | |

*'[vide documento original]*

*A obtenção do custo horário do equipamento se deu a partir da seguinte tabela:*

*[vide documento original]*

*Portanto, de forma conservadora, será adotado o custo horário de R$ 426,21 como custo paradigma para ambas as gruas, valor bem superior ao obtido na Tabela da Abemi. Não foi considerado o custo da sinalização/rigger para guindaste, pois os insumos considerados pela EMOP na referida composição (técnico e encarregado) tem os seus custos contemplados na administração local da obra. Da mesma forma, o custo com manutenção preventiva adotado pela EMOP não será aceito, pois já foi considerado na estimativa do custo horário do equipamento.*

***Serviço (18.052.216-6): SISTEMA DE BROADCASTING (TRANSMISSÃO PARA TV EM HDTV E TV 3D) PARA O MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORN. E INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 4.463.453,12***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): O serviço não foi analisado na instrução anterior.***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 4.373.119,41***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 4.373.119,41***

***Argumento:***

*Tentando reduzir o preço do serviço, a EMOP entrou em contato com a empresa PROSSEGUR e obteve, conforme documento à peça n.72, um desconto sobre a proposta anteriormente apresentada, alterando o custo de R$ 4.463.453,12 para R$ 4.373.119,41.*

***Análise:***

*O novo preço apresentado pela EMOP foi acatado.*

***Serviço (13.022.056-6): PASTILHA DE VIDRO (2X2) VITROTIL/SIMILAR, INCL. ALUGUEL DE TORRE E ANDAIME, TRANSP. CARGA/ DESCARG, MONT.E DESM. DE ANDAIMES, PLATAFORMA, CHAPISCO, ARGAMASSA. FORN E ASSENT.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 584,53;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 175,24;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 175,24;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 175,24.***

***Argumento:***

*Adotada a composição apresentada pelo TCU.*

***Análise:***

*A EMOP acatou as considerações do TCU e adotou a composição elaborada pela equipe desta Corte de Contas. Sendo assim, considera-se elidido o sobrepreço.*

***Serviço (18.052.217-6): SISTEMA DE ENERGIA ININTERRUPTA PARA O MARACANÃ. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 3.444.784,12;***
***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 1.048.877,57;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 1.048.877,66;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 1.048.877,57.***

***Argumento:***

*A EMOP considera que a redução de fornecedores para os sistemas integrados facilita a mobilização, gerenciamento e principalmente a perfeita integração entre eles, trazendo performances satisfatórias para o global das instalações.*

*Em se tratando do sistema de energia ininterrupta e por ser um sistema secundário, a entidade estatal acatou a sugestão do TCU. Assim, o custo final passa a ser de R$ 1.048.877,67.*

***Análise:***

*A EMOP acatou a proposta do TCU. A cotação da empresa Honeywell é no valor de R$1.113.354,38, data-base de março de 2011.*

*A tabela a seguir apresenta a composição encaminhada pela EMOP. Levando-se o valor presente para dezembro de 2009 (o índice aplicado - 0,94208779 - é o mesmo que a EMOP utilizou), conclui-se que o valor de referência para o serviço, data-base de dezembro de 2009, é de R$ 1.048.877,57.*

*Houve, portanto, um pequeno erro na composição da EMOP. O valor da proposta da Honeywell incluído na planilha é de R$ 1.113.354,48 (dez centavos acima do valor referencial).*

*Dada a insignificância da diferença, entende-se que o sobrepreço está esclarecido.*

***Serviço (13.330.171-6): REVESTIMENTO CERÂMICO TIPO GRÉS P/ USO INDUSTRIAL, EM PLACA EXTRUDADA 300 X 300 X 12 MM, TIPO KERAFLOOR REF.7032/1015, COR CINZA CLARO, DA GAIL OU SIMILAR. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 105,70;***
***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 92,15;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 105,70;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 94,87.***

***Argumento:***

*A EMOP não apresentou justificativa para esse serviço.*

***Análise:***

*O que diferencia o serviço EMOP 13.330.171-6 do serviço 13.330.173-6, uma vez que ambos possuem a mesma denominação (o custo do m² do primeiro é R$ 105,70 e do segundo é R$ 100,95), é o coeficiente de produtividade da mão de obra, uma vez que o item 13.330.171-6 é utilizado para revestimento de parede, enquanto que o outro é utilizado para revestimento de piso.*

*As composições da EMOP para ambos os serviços estão evidenciadas abaixo:*

*[vide documento original]*

| COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | Dezembro/2009 | |
| AUTOR: | CELI CAMARGO KASSA | | ITEM: | 13.330.171-6 | | |
| EMPRESA: | GAIL | | Io = | dez/09 | | 2997 |
| DATA: | terça-feira, 3 de maio de 2011 | | Io = | mar/11 | | 3463 |
| Nº = | MF102 | REVISÃO: | COEFICIENTE: | 2997 | 3463 | 0,865435 |

**SERVIÇO**

REVESTIMENTO CERÂMICO TIPO GRÉS P/ USO INDUSTRIAL, EM PLACA EXTRUDADA 300x300x12MM, TIPO KERAFLOOR REF.7032/1015, COR CINZA CLARO, DA GAIL OU SIMILAR. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO.

Unid. M²

| Descrição | Código | Unid. | Quant. | % | P.Unit. | Valor |
|---|---|---|---|---|---|---|
| MATERIAL | | | | | (A) | 94,75 |
| CERÂMICA GAIL DIM.(300x300x12)MM, TIPO KERAFLOOR REF. 7032/1015 | ---- | M² | 1,1000 | | 81,59 | 89,75 |
| ARGAMASSA PRONTA P/REJUNTE 5KG | 07798 | KG | 0,4200 | | 2,00 | 0,84 |
| ARGAMASSA COLANTE P/AZULEJOS 20KG | 07797 | KG | 4,5000 | | 0,925 | 4,16 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | (B) | 27,38 |
| LADRILHEIRO | 01978 | H | 1,2500 | 5,0000 | 12,41 | 16,29 |
| SERVENTE | 01999 | H | 1,2500 | 5,0000 | 8,45 | 11,09 |
| EQUIPAMENTO | | | | | (B) | 0,00 |
| SERVIÇOS / REUTILIZADO | | | | | (C) | 0,00 |
| | | | | SOMA (A+B+C+D) = | | 122,13 |
| | | | | TOTAL (Io = 12/09) = | | 105,70 |

*Dado que a produtividade desse serviço aplicado sobre paredes é menor do que para o revestimento de piso, optou-se por multiplicar os coeficiente de mão de obra previstos para o serviço de revestimento de piso pelo fator de 1,25, conforme fez a EMOP para diferenciar esses serviços.*

*Dessa maneira, a nova composição de referência proposta pela equipe técnica do TCU está apresentada a seguir:*

| Serviço: | 300X300X12MM, TIPO KERAFLOOR REF. 7032/1015,COR CINZA CLARO GAIL OU SIMILAR.FORN.INSTAL. P/ MARACANA COPA 2014 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Localidade: | RJ – COPA 2014. | | | | |
| Abrangência: | Nacional | | | | |
| Unidade: | m2 | | | | |
| | | | Data de preço: | 12/09 | |
| Cód. Composição: | | | | | |
| Cód. | Descrição | Unid. | Coef. Con | Custo Uni | Custo Total |
| | Equipamentos | | | | 0,00 |
| | Material | | | | 81,26 |
| 26261 | ARGAMASSA INDUSTRIAL PARA REJUNTAMENTO DE PECAS CERAMICAS | KG | 0,42 | 2,01 | 0,84 |
| 26266 | ARGAMASSA COLANTE AC-II-E | KG | 4,5 | 0,61 | 2,75 |
| COTAÇÃO | CERÂMICA GAIL DIM.(300x300x12)MM, | M² | 1,1 | 70,61 | 77,67 |
| | Mão de Obra | | | | 13,61 |
| 4760 | Azulejista ou ladrilhista | H | 1,00 | 9,95 | 9,95 |
| 6111 | Servente ou operário não qualificado | H | 0,50 | 7,31 | 3,66 |
| | Composições Auxiliares | | | | |
| | Equipamento | | | | 0,00 |
| | Material | | | | 81,26 |
| | Mão de Obra | | | | 13,61 |
| | Composição Auxiliar | | | | 0,00 |
| | Custo Unitário Direto | | | | 94,87 |

***Serviço (05.002.070-6): RECICLAGEM MATERIAL PROVENIENTE DEMOLIÇÕES PRIMÁRIAS CONCR. ARM., PULV. HIDR. GARRAS ART. GIR. 360º ACOP. ESC. BRIT. MAT. E***

***DESAG. AÇO IMPR. CJ MOVEL BRIT. MANDIB., CONCR. 80 KG/M³.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 80,37;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ - 0,21;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 78,30;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 22,11.***

***Argumento:***

*A EMOP acatou parcialmente as considerações do TCU. O custo unitário do serviço foi diminuído para R$ 78,07 por metro cúbico de reciclagem. Foi apresentada nova composição para o serviço, na tentativa de justificar o novo preço:*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| RECICLAGEM DE MATERIAL PROVENIENTE DE DEMOLIÇÕES PRIMÁRIAS DE ESTRUTURAS DE CONCRETO ARMADO, E | | | | | | |
| PREGANDO PULVERIZADORES HIDRÁULICOS COM GARRAS ARTICULADAS GIRATÓRIAS DE 360° ACOPLADOS AS ESCA | | | | | | |
| DEIRAS. BRITAGEM DESSE MATERIAL E DESAGREGAÇÃO DO AÇO IMPREGNADO UTILIZANDO CONJUNTO MÓVEL B | | | | | | |
| DOR DO TIPO MANDÍBULA, SOBRE "LAGARTAS", COM SEOADOR MAGNÉTICO SUPERIOR DE AÇO, CONTROLE DE PART | | | | | | |
| CULAS, INCLUSIVE CRÉDITO DO AÇO RETIRADO DO CONCRETO COM TAXA DE 80Kg/m³ - OBRA MARACANÃ COPA 201 | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | m³ |
| | | | | | | |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| MATERIAL | | | | | | |
| PULVERIZAÇÃO DO MATERIAL DEMOLIDO E | | | | | | |
| RESÍDUO (AÇO) E BRITAGEM DE CONCRETO | | | | | | |
| ARMADO | | m³ | 1,0000 | | 91,6600 | 91,6600 |
| | | | | | | |
| CRÉDITO DO AÇO RETIRADO DO CONCRETO | | Kg | -80,0000 | | 0,1670 | -13,3600 |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | TOTAL A | 78,3000 |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | TOTAL B | 0,0000 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | TOTAL C | 0,0000 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 78,30 |
| | | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | R$ 78,30 |

***Análise:***

*A EMOP acatou parcialmente as considerações do TCU. O custo unitário do serviço foi diminuído para R$ 78,07 por metro cúbico de reciclagem. Foi apresentada, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, nova composição para o serviço, na tentativa de justificar o novo preço.*

*Foi revisada a composição referencial. Foi utilizado, como sistema referencial, um conjunto de britagem de produtividade 30 m³/h. O custo horário operativo está descrito na tabela abaixo.*

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | COMPOSIÇÃO ANALITICA COM O CUSTO DO EQUIPAMENTO | | | | |
| EQ90206 CONJ. BRITAGEM 30 M3/H FAÇO L-150A | | UNID: Hora | | | |
| (V) VALOR DE REPOSICAO NA DATA-BASE, INCLUSIVE ACESSORIOS R$: | | | | | 1.396.000,00 |
| (R) VALOR RESIDUAL DE VENDA, APOS A VIDA UTIL - 10,00 % - R$: | | | | | 139.600,00 |
| (N) VIDA UTIL | | | | | 14.000,00 |
| (T) VIDA UTIL EM ANOS | | | | | 8,00 |
| (I) TAXA ANUAL DE JUROS % | | | | | 12,00 |
| (K) COEF.MANUTENÇÃO | | | | | 0,60 |
| POTENCIA (HP) 140 | | | | | |
| | | | | | |
| Calculo de Despesas Com Propriedade | | | | | |
| 1-DEPRECIAÇÃO (D)= (V-(V*(R/100)) ) / N | | | | | 89,74 |
| 2-JUROS (J) =(( V * (T+1) * (I/100)) / (4000*T)) | | | | | 47,12 |
| 3-MANUTENCAO (M) = K *( (V-(V*(R/100) ) ) / N ) | | | | | 53,85 |
| Total de Despesas com Propriedade | | | | | 190,70 |
| | | | | | |
| Calculo Das Despesas Operacionais e Enc.Sociais | | | | | |
| Insumo | Descrição | Unid | Coeficien | Custo Uni | Custo Total |
| | MO MÃO-DE-OBRA | | | | |
| MO90313 | OPERADOR EQUIP. PESADO | Hora | 1,00 | 16,83 | 16,83 |
| | Sub-Total de MÃO-DE-OBRA | | | | 16,83 |
| | Encargos Sociais de 0,00 % | | | | 0,00 |
| | Sub-Total de MÃO-DE-OBRA C/Encargos | | | | 16,83 |
| | MT MATERIAL | | | | |
| MT92005 | ENERGIA ELÉTRICA | Kwh | 87,06 | 0,41 | 35,69 |
| | Sub-Total de MATERIAL | | | | 35,69 |
| | Total Despesas Operacionais | | | | 52,52 |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| TAXA DE BDI UTILIZADA EM % 0,00 | | | | | |
| DATA BASE DA COMPOSICAO : 12/2009 | | | | | |
| CUSTO HORARIO A DISPOSICAO / IMPRODUTIVO (MO) R$ | | | | | 16,83 |
| CUSTO HORARIO OPERANDO / PRODUTIVO (D + J + M + MO + MT) POR - R$ | | | | | 243,22 |

*A partir do custo horário operativo, foi utilizada a composição 1 A 01 200 02 do Sicro 2, sendo necessárias adaptações, dado que o encarregado já está previsto na administração local, a rocha para britagem não será utilizad (dado que o material a ser reciclado é proveniente de demolição) e o grupo gerador também não será utilizado (a energia necessária para o funcionamento do equipamento provém das instalações elétricas já existentes no canteiro de obras).*

*Assim, a composição referencial está disposta a seguir:*

| COMPOSIÇÃO DE PREÇO UNITÁRIO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Serviço: BRITA PRODUZIDA EM CENTRAL DE BRITAGEM DE 30 M3/H | | | | Código: 1 A 01 200 02 | | Unid: M3 |
| | | Utilização | | Custo | | Custo |
| EQUIPAMENTO | Quantidade | Produtivo | Improdutivo | Produtivo | Improdutivo | Horário |
| FERRAMENTAS MANUAIS | 1,00 | 0,21 | 0,79 | 76,92 | 0,00 | 15,78 |
| CARREG DE PNEUS CASE W-20 - 1,33M3 | 1,00 | 0,03 | 0,97 | 95,68 | 16,83 | 19,22 |
| CONJ. BRITAGEM 30 M3/H FAÇO L-150A | 1,00 | 0,14 | 0,86 | 243,22 | 16,83 | 49,60 |
| | | | | | (A) TOTAL | 84,60 |
| MÃO DE OBRA SUPLEMENTAR | | | K ou R | Quantidade | Salario Base | Custo Horar. |
| SERVENTE | | | 1,00 | 8,00 | 9,62 | 76,92 |
| | | | | | (B) TOTAL | 76,92 |
| (C) PRODUÇÃO DA EQUIPE | 4,34 | | CUSTO HORARIO TOTAL (A+B) | | | 161,52 |
| (D) CUSTO HORARIO DA EXECUÇÃO [(A)+(B)]/(C)=(D) | | | | | | 37,19 |
| MATERIAIS | | | Unidade | Custo | Consumo | Custo Unit. |
| PEÇAS DE DESGASTE DO BRITADOR 30 M3/H | | | Jh | 48,64 | 0,04 | 1,95 |
| | | | | | (E) TOTAL | 1,95 |
| TRANSPORTE | DMT(T) | DMT(P) | DMT(Total) | Custo | Consumo | Custo Unit. |
| | | | | | (F) TOTAL | 0,00 |
| CUSTO UNITÁRIO TOTAL: (D)+(E)+(F) | | | | | | 39,14 |

OBSERVAÇÃO: o volume a ser reciclado é de 6254,30 m³. Considerando que os guindastes de 400 toneladas trabalham juntos, o tempo necessário para remoção da cobertura é de 1440 horas (tempo dos guindastes de 400 e 800 toneladas). Assim, o limitante para a reiclagem é a remoção da cobertura. A produtividade do serviço será de 4,34 m³/h. Se não houvesse período improdutivo, ou seja, que o concreto da cobertura já estivesse todo removido, a quantidade de horas necessárias para reciclagem seria de 208,48 (considerando a produtividade do equipamento, que é de 30 m³/h). Assim, o fator operativo da remoção é de 0,144776. Esse coeficiente foi multiplicado na composição do Sicro2 nos equipamentos "carregadeira" e "conjunto de britagem".

*Para o crédito do aço, a EMOP descontou valores de ICMS e PIS/COFINS sobre o preço praticado. Entende-se que essa metodologia é inadequada, dado que o aço retirado do concreto não será resultante de atividades operacionais da empresa. Além disso, o valor do ICMS já está incluso no custo da mercadoria.*

*Portanto, a composição referencial para o serviço é de R$ 22,11 por metro cúbico reciclado. Segue a composição referencial adotada para o serviço.*

| COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 | |
| AUTOR: | TCU | ITEM: | 05.002.070-6 | | | |
| LOCAL: | MARACANÃ | I0 = | | | | |
| DATA: | | I0 = | | | | |
| FIRMA | | COEFICIENTE: | | | | |
| TEL.: | | | | | | |
| SERVIÇO | | | | | | |
| RECICLAGEM DE MATERIAL PROVENIENTE DE DEMOLIÇÕES PRIMÁRIAS DE ESTRUTURAS DE CONCRETO ARMADO, E | | | | | | |
| PREGANDO PULVERIZADORES HIDRÁULICOS COM GARRAS ARTICULADAS GIRATÓRIAS DE 360° ACOPLADOS AS ESC | | | | | | |
| DEIRAS. BRITAGEM DESSE MATERIAL E DESAGREGAÇÃO DO AÇO IMPREGNADO UTILIZANDO CONJUNTO MÓVEL B | | | | | | |
| DOR DO TIPO MANDÍBULA, SOBRE "LAGARTAS", COM SEOADOR MAGNÉTICO SUPERIOR DE AÇO, CONTROLE DE PAR | | | | | | |
| CULAS, INCLUSIVE CRÉDITO DO AÇO RETIRADO DO CONCRETO COM TAXA DE 80Kg/m³ - OBRA MARACANÃ COPA 20 | | | | | | |
| | | | | | UNIDADE | m³ |
| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
| MATERIAL | | | | | | |
| PULVERIZAÇÃO DO MATERIAL DEMOLIDO DO | | | | | | |
| RESÍDUO (AÇO) E BRITAGEM DE CONCRETO | | | | | | |
| ARMADO | | m³ | 1,0000 | | 39,1400 | 39,1400 |
| CRÉDITO DO AÇO RETIRADO DO CONCRETO | | Kg | -80,0000 | | 0,2129 | -17,0334 |
| | | | | | TOTAL A | 22,1066 |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| | | | | | TOTAL B | 0,0000 |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | | |
| | | | | | TOTAL C | 0,0000 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | R$ 22,11 |
| | | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | R$ 22,11 |

***Serviço (11.030.089-6): LAJE PAINEL DE 25 CM DE LARGURA, BETA 12 P/ SOBRECARGA DE 5,0KN/M² E VÃO ATÉ 5,00 METROS, INCLUSIVE EPS 5 X 15 X 50 CM. EXCLUSIVE CAPEAMENTO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 55,98;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 49,79;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 55,98;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 55,98.***

***Argumento:***

*A EMOP afirmou que o insumo SINAPI 3738 sugerido pela equipe técnica do TCU em substituição ao serviço 11.030.088-6 se tratava de uma laje pré-moldada convencional, diferente da laje painel. A principal diferença entre esses dois tipos de lajes seria o tamanho das vigotas, uma vez que, na laje convencional, geralmente adota-se a dimensão de 8 cm na base, enquanto que, na laje painel, o mínimo adotado é de 25 cm.*

*Além disso, a EMOP aduziu que o sistema de montagem da laje painel pode ser unidirecional ou bidirecional, enquanto que, na laje pré-moldada convencional, só pode ser executado em um único sentido.*

*Citou algumas vantagens da laje painel, tais como:*

 *Superfície inferior contínua, eliminando revestimentos normais (chapisco, emboço e reboco), podendo ser pintada, envernizada ou deixada com aparência de concreto aparente;*

 *Redução do custo do escoramento, já que se consegue aumentar a distância entre linhas de escora, e redução da mão de obra, o que torna seu custo viável técnica e financeiramente.*

*A EMOP concluiu que, como não obteve no SINAPI preços para o tipo de laje especificado, manteria o mesmo preço do orçamento inicial, o qual foi obtido por meio de três cotações.*

***Análise:***

*Tendo em vista o argumento da EMOP demonstrando que o preço unitário de seu orçamento para esse item se referia a insumo diverso do encontrado pelo TCU no SINAPI, considera-se adequado o preço proposto pela empresa pública.*

***Serviço (13.365.191-6): REVEST. DE PISO EM PLACAS DE GRANITO BRANCO POLAR POLIDO, MED. (60 X 60) CM, E = 2,00 CM. ASSENTADO C/ NATA DE CIMENTO SOBRE ARGAM. DE CIM.AREIA E SAIBRO, TRAÇO 1:2:2 E REJUNTE CIMENTO BRANCO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 196,72;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 154,17;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 188,89;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 154,17.***

***Argumento:***

*A EMOP alegou que o item 13.365.191-6 considera o assentamento do granito sobre argamassa de cimento areia e saibro 1:2:2 e foi baseado no seu Sistema de Custos Unitários (item 13.365.015-0), ao passo que, na análise feita pela Secob-1, os coeficientes de mão de obra indicados na composição SINAPI 72138 se referem ao assentamento de piso de granito com argamassa colante pré-fabricada para fixação de peças cerâmicas.*

*A empresa pública aduziu que, como ambas as composições possuem formas distintas de aplicação, a comparação entre elas é inviável.*

*Dessa forma, ela procedeu à análise da composição 13.365.191-6 com base em itens similares e encontrou as seguintes referências:*

 *No Sistema de Custos do Município do Rio de Janeiro (SCO-RJ), a composição RV15.020.0560, referente a revestimento de piso com placas de granito sobre base existente;*

 *Também na SCO-RJ, a composição RV 05.10.04050, referente à argamassa de cimento, saibro e areia 1:2:2;*

 *No informativo SBC (Sistema Brasileiro de Custos), o rejuntamento de piso (item SBC 170891).*

*A EMOP, então, concluiu que deveriam ser adotados os seguintes coeficientes de mão de obra:*

***SCO-RJ - RV 15.20.0560 -** REVESTIMENTO COM GRANITO PLACA 40X40, 2CM ESP., ACAB. POLIDO ASSENTE SOBRE BASE EXIST., E ARGAM. DE CIMENTO E AREIA SEM PENEIRAR TRAÇO 1:3. (M2)*

| ***MÃO DE OBRA*** | ***UNID.*** | ***QUANTID.*** |
|---|---|---|
| *CALCETEIRO* | *H* | *1,50* |
| *SERVENTE* | *H* | *1,50* |

***SCO-RJ RV 05.10.0450 -** ARGAMASSA MISTA DE CIMENTO, SAIBRO E AREIA NO TRAÇO 1:2:2 (M3)*

| ***MÃO DE OBRA*** | ***UNID.*** | ***QUANTID.*** |
|---|---|---|
| *SERVENTE* | *H* | *11,00* |

** PARA O CONSUMO DE 0,03M3 O TEMPO CORRESPODENTE SERIA 0,33H*

***SBC- 170891 -** REJUNTAMENTO DE PISO ARGAMASSA QUARTZOLIT (M2)*

| ***MÃO DE OBRA*** | ***UNID.*** | ***QUANTID.*** |
|---|---|---|
| *LADRILHEIRO* | *H* | *0,20* |
| *SERVENTE* | *H* | *0,41* |

*TOTAL DE M.O PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS SIMILARES A COMPOSIÇÃO EMOP 13.365.191-6 :*

| ***MÃO DE OBRA*** | ***UNID.*** | ***QUANTID.*** | ***VALOR UNIT. (12/09)*** | ***VALOR TOTAL (12/09)*** |
|---|---|---|---|---|
| *CALCETEIRO* | *H* | *1,50* | *R$ 9,52* | *R$ 14,28* |
| *LADRILHEIRO* | *H* | *0,20* | *R$ 10,25* | *R$ 2,05* |
| *SERVENTE* | *H* | *2,24* | *R$ 7,00* | *R$ 15,68* |
| *DESGASTE DE FERRAMENTAS* | *%* | *5* | *R$ 32,01* | *R$ 1,60* |
| | | | *TOTAL =* | *R$ 33,61* |

*A empresa pública acatou a sugestão da equipe técnica do TCU de adotar o coeficiente de 5% para perda ao invés de 10%.*

*A EMOP também afirmou que comparou as quantidades da composição 13.365.191-6 com os itens TCPO em tabela de consumo ARGAMASSA X REJUNTAMENTO. Nessa tabela, foi verificado que o consumo é proporcional ao tamanho da junta adotada. No serviço em questão, a junta adotada é de 6mm estando, portanto, o consumo corretamente dimensionado.*

*Em relação à argamassa de cimento, saibro e areia 1:2:2, segundo a TCPO-PINI item 09.615.8.5.1, o consumo adotado seria de 0,0255m³, que, aproximando, chega-se ao coeficiente de 0,03m³.*

*Com base nas modificações expostas, o custo da composição para esse serviço passou a ser R$ 188,89 (Io = 12/09), conforme tabela a seguir:*

EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ
SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ
DIVISÃO DE APROPRIAÇÃO DE CUSTOS - DIACU

## COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 |
| AUTOR: | CELI CAMARGO KASSA | ITEM: | 13.365.191-6 | | |
| LOCAL: | MARACANÃ | Io = | 12/09 | | |
| DATA: | | Io = | | | |
| N°= | | COEFICIENTE: | | | |

**SERVIÇO**

REVESTIMENTO DE PISO EM PLACAS DE GRANITO BRANCO POLAR POLIDO, MEDIDAS 60 x 60CM,E=2,00CM.
ASSENTADO COM NATA DE CIMENTO SOBRE ARGAMASSA DE CIMENTO, AREIA E SAIBRO, NO TRAÇO 1:2:2
E REJUNTAMENTO COM CIMENTO BRANCO.

FIRMA: IRMÃOS FEITAL MARMORARIA
TEL: (21) 3888-9228 / 3888-9198

Unid. M²

| Descrição | Código | Unid. | Quant. | % | P.Unit. | Valor |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **MATERIAL** | | | | | | |
| PLACA DE GRANITO BRANCO POLAR POLIDO | ---- | M² | 1,0500 | | 135,00 | 141,75 |
| CIMENTO BRANCO | 00150 | KG | 4,0000 | | 1,44 | 5,76 |
| (07.007.010-1) ARGAMASSA 1:2:2 DE CIMENTO, SAIBRO E AREIA | 01624 | M³ | 0,0300 | | 191,82 | 5,75 |
| (07.001.010-1) PASTA DE CIMENTO COMUM | 03077 | M³ | 0,0030 | | 473,65 | 1,42 |
| CORANTE EM PÓ PARA CAIAÇÃO | 03863 | U N | 0,1000 | | 5,95 | 0,60 |
| | | | | | *TOTAL A* | 155,28 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | | |
| | | | | | *TOTAL B* | 0,00 |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | | |
| CALCETEIRO | 01991 | H | 1,5000 | 5,0000 | 9,52 | **14,99** |
| LADRILHEIRO | 01978 | H | 0,2000 | 5,0000 | 10,25 | **2,15** |
| SERVENTE | 01999 | H | 2,2400 | 5,0000 | 7,00 | **16,46** |
| | | | | | *TOTAL C* | 33,61 |
| | | | | | *SOMA (A+B+C) =* | **188,89** |

***Análise:***

*Apesar da redução do valor do metro quadrado do granito de R$ 196,72 para R$ 188,89, persiste o sobrepreço desse serviço.*

*A equipe técnica da Secob-1 considera a utilização do serviço 72138 do SINAPI como referência favorável ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que tal serviço prevê a utilização de placas de granito quadradas com dimensão de 50 cm de lado, ao passo que, na reforma do Maracanã, está prevista a utilização de placas de granito com dimensão de 60 cm de lado. Ressalta-se que a instalação de placas maiores, regra geral, aumenta a produtividade da mão de obra, ou seja, os coeficientes utilizados são menores.*

*No mais, o uso do SINAPI como sistema de referência para obras públicas é determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo os outros sistemas de custos utilizados subsidiariamente.*

*Sendo assim, para esse serviço, a equipe técnica do TCU mantém o valor adotado na instrução anterior.*

***Serviço (13.365.193-6): RODAPÉ DE GRANITO BRANCO POLAR, ESP = 2 CM E H = 10 CM, ACABAM.POLIDO, ASSEN. C/ ARGAM. DE CIMENTO, AREIA E SAIBRO NO TRAÇO 1/2/2 SOBRE CHAPISCO DE CIMENTO E AREIA NO 1/3, REJ. DE CIMENTO BRANCO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 31,43;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 26,68;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 31,43;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 31,43.***

***Argumento:***

*A EMOP alegou que a composição sugerida pela equipe técnica do TCU - item RV15.020.0550 do SCO-RJ - contemplava apenas o fornecimento e colocação do rodapé, não sendo considerados o chapisco, a argamassa 1:2:2 e o rejunte com cimento branco, ao contrário do previsto na composição EMOP 13.365.193-6.*

*A empresa pública explicou que o assentamento do rodapé não era feito apenas com cimento, uma vez que se recomendava a utilização de uma argamassa colante específica para mármore ou granito, ou, no caso do item analisado, uma argamassa de cimento, areia e saibro no traço 1:2:2.*

*Aduziu que o chapisco seria necessário para garantir a porosidade na superfície onde o rodapé seria assentado, para se evitar o risco de não aderência da argamassa.*

*A EMOP comparou os insumos SCO-RJ e EMOP (Io=12/09), conforme tabela abaixo:*

| *Insumos* | *SCO-RJ* | *EMOP* |
|---|---|---|
| *Chapisco (m2)* | *RV10.05.0050 R$ 5,47* | *13.001.010-1 R$ 4,52* |
| *Argamassa 1:2:2 (m3)* | *RV05.10.0450 R$ 281,20* | *07.007.010-1 R$191,82* |

*Afirmou, em relação à mão de obra, que o item EMOP 13.365.193-6 incluía o rejuntamento com cimento branco, ao contrário do SCO-RJ.*

*Citou a composição do SBC – Item 170891, segundo a qual o serviço de rejuntamento em piso agrega um excedente de mão de obra de:*

| *Mão de obra* | *SBC – item 170891 rejunte* | *SCO-RJ assentamento* | *Total assentamento + rejunte* |
|---|---|---|---|
| *Pedreiro* | *0,20h* | *0,40h* | *0,60h* |
| *Servente* | *0,41h* | *0,40h* | *0,81h* |

*No item EMOP 13.365.020-0:*

| *Mão de obra* | *EMOP* |
|---|---|
| *Pedreiro* | *0,51h* |
| *Servente* | *0,71h* |

*Como a mão de obra EMOP era menor, a empresa pública decidiu manter os mesmos coeficientes adotados anteriormente. Portanto, foi mantido o valor de R$ 31,43/m$^2$ (Io=12/09) para a composição 13.365.193-6.*

EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ
SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ
DIVISÃO DE APROPRIAÇÃO DE CUSTOS - DIACU

**COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | 12/09 |
| AUTOR: | CELI CAMARGO KASSA | ITEM: | 13.365.193-6 | | |
| LOCAL: | MARACANÃ | Io = | 03/11 | | 3637 |
| DATA: | | Io = | 12/09 | | 2596 |
| N°= | | COEFICIENTE: | 2596 | 3637 | 0,713775 |

**SERVIÇO**

RODAPÉ DE GRANITO BRANCO POLAR, ESP.=2CM E H=10CM, ACABAMENTO POLIDO, ASSENTE COM ARGAMASSA DE CIMENTO, AREIA E SAIBRO,NO TRAÇO 1:2:2 SOBRE CHAPISCO DE CIMENTO E AREIA, NO TRAÇO 1:3 E REJUNTAMENTO DE CIMENTO BRANCO.

FIRMA: MARMORARIA MAJOSER
TEL: (21) 2573-1748

Unid. M

| Descrição | Código | Unid. | Quant. | % | P.Unit. | Valor |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **MATERIAL** | | | | | | |
| PLACA DE GRANITO BRANCO POLAR POLIDO | ---- | M² | 0,1100 | | 270,00 | 29,70 |
| CIMENTO BRANCO | 00150 | KG | 0,4000 | | 1,50 | 0,60 |
| (07.007.010-1) ARGAMASSA 1:2:2 DE CIMENTO, SAIBRO E AREIA | 01624 | M³ | 0,0030 | | 206,72 | 0,62 |
| (07.001.010-1) PASTA DE CIMENTO COMUM | 03077 | M³ | 0,0003 | | 499,85 | 0,15 |
| (13.001.010-1) CHAPISCO SUPERFÍCIE CONCR./ALV. ESP.9MM | 03084 | M² | 0,1000 | | 5,24 | 0,52 |
| | | | | | TOTAL A | 31,59 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | | |
| | | | | | TOTAL B | 0,00 |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | | |
| MARMORISTA | 01976 | H | 0,5100 | 5,0000 | 11,47 | **6,14** |
| SERVENTE | 01999 | H | 0,7100 | 5,0000 | 8,45 | **6,30** |
| | | | | | TOTAL C | 12,44 |
| | | | | | SOMA (A+B+C) = | 44,04 |
| | | | | | TOTAL (Io = 12/09) = | 31,43 |

***Análise:***

*Conforme explicitado pela EMOP, o serviço referenciado na composição 13.365.193-6 não poderia ser comparado ao item RV15.020.0550 do SCO-RJ (adotado pela equipe técnica do TCU), uma vez que aquele era mais completo e adequado ao assentamento do rodapé de granito, por incluir em sua especificação chapisco, argamassa 1:2:2 e rejunte com cimento branco.*

*Dessa forma, como a EMOP demonstrou que a referência adotada pela equipe técnica do TCU não se assemelhava à composição EMOP 13.365.193-6, considera-se pertinente manter o custo unitário proposto inicialmente pela empresa pública.*

***Serviço (11.011.030-1): CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, AÇO CA-50B OU CA-50A, EM BARRA REDONDA C/ DIAM. DE 8 A 12,5MM.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 1,82;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 1,73;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 1,73;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 1,73.***

***Argumento:***

*A EMOP acatou integralmente as considerações do TCU, tanto as que diziam respeito a quantidades, quanto as que diziam respeito a custos.*

***Análise:***

*Ante ao exposto, não há ressalvas da equipe para esse serviço.*

***Serviço (13.330.173-6): REVESTIMENTO CERÂMICO TIPO GRÉS P/ USO INDUSTRIAL, EM PLACA EXTRUDADA 300 X 300 X 12MM, TIPO KERAFLOOR REF.7032/1015, COR CINZA CLARO, DA GAIL OU SIMILAR.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 100,95;***
***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 92,15;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 100,95;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 92,15.***

***Argumento:***

*Após analisar os coeficientes de mão de obra sugeridos pela equipe técnica do TCU, conforme o item SINAPI 22648/9, a EMOP concluiu que eles estavam de acordo com o item TCPO-PINI 09.606.8.1.1. Todavia, a empresa pública defendeu que o material empregado nesses itens não era similar ao da composição 13.330.173-6 em análise. Dessa forma, a EMOP realizou uma análise aprofundada que apontou como mais adequado o item TCPO-PINI 09.621.8.1.1, ou um similar do Catálogo de Referência EMOP 13.330.070-0. Em ambos os casos, o assentamento adotado seria específico para materiais com as mesmas características da cerâmica extrudada de alta resistência.*

*A EMOP apresentou um comparativo entre as composições citadas, conforme tabela abaixo:*

*1- Para assentamento de piso cerâmico tipo grés 30x30cm c/ argamassa cimento e areia. (m2)*

| ***Mão de obra*** | ***SINAPI*** *Cód. 22648/9* | ***TCPO*** *Cód. 09.606.8.1.1* |
|---|---|---|
| *Ladrilheiro* | *0,80h* | *0,80h* |
| *Servente* | *0,40h* | *0,40h* |

*NOTA: A cerâmica tipo grés é uma das classificações da cerâmica tradicional, cuja composição é à base de quartzo, feldspato, argila e areia aliado a um processo de vitrificação. (exemplo: ladrilhos e azulejos comuns).*

*2- Para assentamento de piso em placa cerâmica extrudada de alta resistência (m2)*

| ***Mão de obra*** | ***EMOP*** *13.330.070-0* | ***TCPO*** *Cód. 09.621.8.1.1* |
|---|---|---|
| *Ladrilheiro* | *1,00h* | *1,20h* |
| *Servente* | *1,00h* | *0,80h* |

*Devido ao fato de o item EMOP 13.330.070-0 representar um custo final menor que o item TCPO-PINI 09.621.8.1.1, a empresa pública adotou sua mão de obra como base para a composição 13.330.173-6. Sendo assim, concluiu que deveriam ser mantidos os coeficientes adotados e, consequentemente, mantido o valor de R$ 100,95 (Io=12/09).*

EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ
SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ

**COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | CI= | | Mês Base | Dezembro/2009 |
| AUTOR: | CELI CAMARGO KASSA | | ITEM: | 13.330.173-6 | |
| EMPRESA: | GAIL | | Io = | dez/09 | 2997 |
| DATA: | terça-feira, 24 de maio de 2011 | | Io = | mar/11 | 3463 |
| N°= | MF102 | REVISÃO: | COEFICIENTE: | 2997 / 3463 | 0,865435 |

**SERVIÇO**

REVESTIMENTO DE PISO CERÂMICO TP. GRÉS P/USO INDUSTRIAL, EM PLACA EXTRUDADA 300x300x1
TIPO KERAFLOOR REF.7032/1015, COR CINZA CLARO, DA GAIL OU SIMILAR. FORNECIMENTO E
INSTALAÇÃO.

Unid. M²

| Descrição | Código | Unid. | Quant. | % | P.Unit. | Valor |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **MATERIAL** | | | | | (A) | 94,75 |
| CERÂMICA GAIL DIM.(300x300x12)MM, TIPO | ---- | M² | 1,1000 | | 81,59 | 89,75 |
| KERAFLOOR REF. 7032/1015 | | | | | | |
| ARGAMASSA PRONTA P/REJUNTE 5KG | 07798 | KG | 0,4200 | | 2,00 | 0,84 |
| ARGAMASSA COLANTE P/AZULEJOS 20KG | 07797 | KG | 4,5000 | | 0,925 | 4,16 |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | (B) | 21,90 |
| LADRILHEIRO | 01978 | H | 1,0000 | 5,0000 | 12,41 | 13,03 |
| SERVENTE | 01999 | H | 1,0000 | 5,0000 | 8,45 | 8,87 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | (B) | 0,00 |
| **SERVIÇOS / REUTILIZADO** | | | | | (C) | 0,00 |
| SOMA (A+B+C+D) = | | | | | | 116,65 |
| TOTAL (Io = 12/09) = | | | | | | 100,95 |

***Análise:***

*A composição TCPO-PINI 09.621.8.1.1, considerada pela EMOP mais adequada do que a composição 22648/9 – Sinapi, vínculo da Superintendência Regional da Caixa no Estado do Rio de Janeiro, se refere à placa cerâmica 240mm x 115mm x 9mm, que possui dimensões inferiores à placa cerâmica componente do serviço analisado. No entanto, a produtividade da instalação de uma placa de 300 mm x 300 mm é maior, ou seja, os coeficientes de mão de obra são menores se comparados aos necessários para a execução do piso de dimensão 240 mm x 115 mm. A composição sugerida pela EMOP encontra-se descrita a seguir:*

*[vide documento original]*

*Portanto, para a equipe técnica do TCU, permanece não elidido o indício de sobrepreço para esse serviço, uma vez que se mostram mais adequados os coeficientes de mão de obra do SINAPI.*

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 22648/9 | PISO CERAMICO 30X30CM CIMENTO/CAL/AREIA 1:2:6 TP GRES/STO ANTONIO/TERR AGRES OU SIMILAR | M2 | 01/01/2000 ATIVO |
| C | 69675 | ARGAMASSA CIMENTO/AREIA 1:4 - PREPARO MANUAL - P | M3 | 0,0200000 |
| I | 4760 | AZULEJISTA OU LADRILHISTA | H | 0,8000000 |
| I | 6111 | SERVENTE OU OPERARIO NAO QUALIFICADO | H | 0,4000000 |
| I | 10519 | CERAMICA TP GRES EXTRA OU 1A QUALIDADE P/ PISO PEI-4 | M2 | 1,1000000 |
| I | 1379 | CIMENTO PORTLAND COMUM CP I- 32 | KG | 1,3000000 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 74108/ 1 | PISO CERAMICO GRES 1A PEI-4 30X30CM, ASSENTADO COM ARGAMASSA TRAC | M2 | | | |
| | | O 1:4 (CIMENTO E AREIA) PREPARO MANUAL, COM REJUNTE EM CIMENTO CO | | | | |
| | | MUM | | | | |
| C | 4885 | ARGAMASSA TRACO 1:4 (CIMENTO E AREIA), PREPARO MANUAL | M3 | 0,0200000 | 301,04 | 6,02 |
| I | 1379 | CIMENTO PORTLAND COMUM CP I- 32 | KG | 1,3000000 | 0,42 | 0,55 |
| I | 4760 | AZULEJISTA OU LADRILHISTA | H | 0,8000000 | 9,95 | 7,96 |
| I | 6111 | SERVENTE OU OPERARIO NAO QUALIFICADO | H | 0,4000000 | 7,31 | 2,92 |
| I | 10519 | CERAMICA TP GRES EXTRA OU 1A QUALIDADE P/ PISO PEI-4 | M2 | 1,1000000 | 25,52 | 28,07 |
| | | MAO DE OBRA : | 12,35 | 27,12 % | | |
| | | MATERIAL : | 33,18 | 72,87 % | | |
| | | TOTAL COMPOSIÇÃO : | 45,54 | 100,00 % | | |

***Serviço (18.006.059-6): TROCADOR DE FRALDAS. FORN. E COLOCAÇÃO.***
***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 10.776,06;***
***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 4.371,62;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 905,43;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 905,43.***

***Argumento:***

*A EMOP afirmou que essa composição foi atualizada com nova proposta, fornecida pela Brakey Equipamento e Higiene, na qual o trocador de fraldas custava R$ 999,27.*

*Dessa forma, para a composição do serviço prevendo o fornecimento e instalação, a EMOP adotou o valor de R$ 905,43, considerando o custo em dezembro de 2009 (data-base dos preços contratuais).*

***Análise:***

*Tendo em vista a redução do valor desse item pela EMOP, não há ressalvas da equipe para esse serviço.*

***Serviço (11.030.088-6): LAJE PAINEL DE 25 CM DE LARGURA, BETA 12 P/ SOBRECARGA DE 4,0KN/M² E VÃO ATÉ 5,00 METROS, INCLUSIVE EPS 5 X 15 X 50 CM. EXCLUSIVE CAPEAMENTO PARA OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.***
***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 53,30;***
***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 47,89;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 53,30;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 53,30.***

***Argumento:***

*A EMOP afirmou que o insumo SINAPI 3738 sugerido pela equipe técnica do TCU em substituição ao serviço 11.030.088-6 se tratava de uma laje pré-moldada convencional, diferente da laje painel. A principal diferença entre esses dois tipos de lajes seria: o tamanho das vigotas, uma vez que, na laje convencional, geralmente adota-se a dimensão de 8 cm na base, enquanto que, na laje painel, o mínimo adotado é de 25 cm.*

*Além disso, a EMOP aduziu que o sistema de montagem da laje painel pode ser unidirecional ou bidirecional, enquanto que, na laje pré-moldada convencional, só pode ser executado em um único sentido.*

*Citou algumas vantagens da laje painel, tais como:*

*□ Superfície inferior contínua, eliminando revestimentos normais (chapisco, emboço e reboco), podendo ser pintada, envernizada ou deixada com aparência de concreto aparente;*

*□ Redução do custo do escoramento, já que se consegue aumentar a distância entre linhas de escora, e redução da mão de obra, o que torna seu custo viável técnica e financeiramente.*

*A EMOP concluiu que, com não obteve no SINAPI preços para o tipo de laje especificado, manteria o mesmo preço do orçamento inicial, o qual foi obtido por meio de três cotações.*

***Análise:***

*Tendo em vista o argumento da EMOP demonstrando que o preço unitário de seu orçamento para esse item se referia a insumo diverso do encontrado pelo TCU no SINAPI, considera-se adequado o preço proposto pela empresa pública.*

***Serviços (10.003.132-6 e 10.00..132-6): ESTACA RAIZ COM DIÂMETRO DE 410 mm, INJEÇÃO DE ARGAMASSA, INCLUSIVE FORNECIMENTO DOS MATERIAIS (CIMENTO, AREIA E AÇO), EXCLUSIVE PERFURAÇÃO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 337,29;***
***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 244,88;***
***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 337,29;***
***- Custo unitário revisado TCU: R$ 337,29.***

***Argumento:***

*Em suas razões de justificativa, a EMOP informou, inicialmente, que possui, em seu Sistema de Custos, serviços de perfuração em solo, com diâmetros de 5" até 10":*

| ***REUTILIZADO*** | ***EM SOLO*** | | | |
|---|---|---|---|---|
| | ***01.002.039-0*** | ***01.002.041-0*** | ***01.002.042-0*** | ***01.002.043-0*** |
| | ***(5")*** | ***(6")*** | ***(8")*** | ***(10")*** |
| *58.002.330-1* | *0,2080* | *0,2355* | *0,2771* | *0,3464* |
| *55.100.032-1* | *0,4850* | *0,5497* | *0,6467* | *0,8084* |
| ***TOTAL=*** | ***R$ 64,61*** | ***R$ 73,22*** | ***R$ 86,14*** | ***R$ 107,69*** |

*A empresa pública afirmou que, após estudos realizados para o serviço de perfuração em solo para execução de estaca raiz, com diâmetros de 12" até 16", foram obtidas as seguintes projeções de produtividades e custos, conforme tabela abaixo:*

| SERVIÇO: | ESTUDO DE PERFURAÇÃO PARA ESTACA RAIZ | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| REUTILIZADO | EM SOLO | | | | | | | | | | | | | |
| | 01.002.039-0 | % | 01.002.041-0 | % | 01.002.042-0 | % | 01.002.043-0 | % | | % | | % | | % |
| | (5") | | (6") | | (8") | | (10") | | (12") | | (14") | | (16") | |
| 58.002.330-1 | 0,2080 | 30,0144 | 0,2355 | 29,9924 | 0,2771 | 29,9957 | 0,3464 | 29,9965 | 0,4331 | 30,0000 | 0,5067 | 30,0000 | 0,5725 | 30,0000 |
| 55.100.032-1 | 0,4850 | 69,9856 | 0,5497 | 70,0076 | 0,6467 | 70,0043 | 0,8084 | 70,0035 | 1,0105 | 70,0000 | 1,1822 | 70,0000 | 1,3359 | 70,0000 |
| PRODUÇÃO | 0,6930 | | 0,7852 | | 0,9238 | | 1,1548 | | 1,4435 | | 1,6889 | | 1,9085 | |
| HORA (min) | 41,5800 | | 47,1120 | | 55,4280 | | 69,2880 | | 86,6100 | | 101,3337 | | 114,5071 | |
| % | 0,0000 | | 13,3045 | | 17,6516 | | 25,0054 | | 25,0000 | | 17,0000 | | 13,0000 | |
| TOTAL= | R$ 64,61 | | R$ 73,22 | | R$ 86,14 | | R$ 107,69 | | R$ 134,61 | | R$ 157,48 | | R$ 177,96 | |

*Defendeu que, mesmo com os estudos acima descritos, realizou cotação de mercado, onde obteve os seguintes valores:*

| SERVIÇOS | TENGEL TEC. DE ENGª | BALBINO FUNDAÇÕES | SOLOTRAT |
|---|---|---|---|
| | | | |
| MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO | 8.500,00 | 18.000,00 | 40.000,00 |
| EXECUÇÃO DE ESTACAS | | | |
| PERFURAÇÃO EM SOLO | 185,00 | 240,00 | 312,00 |

*Obs.: Estes preços são apenas para a perfuração em solo, materiais por conta da contratada.*

*Realizou levantamento do projeto de fundação (COBRAE EMF-2E-10-000-0810), onde obteve os seguintes quantitativos:*

| ESTACA TIPO RAIZ COM DIÂM. DE 410mm. | |
|---|---|
| | **AÇO CA-50**<br>DADOS CONFORME DNIT: 18,57Kg/m<br>CONFORME PROJETO EMF - 2E-10-000-0810<br>AÇO CA-50 Ø 16mm<br>QUANT.: (8,00mm x 8,00mm) x 3,141693 x 0,00785 = 1,5784Kg/m<br>1,5784Kg/m x 6,00Un/m = 9,4703Kg<br>9,4703Kg + 15% = 10,8909Kg/m<br>AÇO CA-50 Ø 6,3mm<br>QUANT.: (3,15mm x 3,15mm) x 3,141693 x 0,00785 = 0,2447Kg/m<br>Ø33mm x 3,141693 = 103,6759cm ou 1,0367m<br>1,00m ÷ 0,15m = 6,6667Un/m<br>1,0367m x 6,6667Un/m = 6,9114m + 10% = 7,6025Kg/m<br>7,6025Kg/m + 15% = 8,7429Kg/m |
| | **Total Aço: 19,6338 kg/m** |
| | **ARAME RECOZIDO N°18**<br>DADOS CONFORME DNIT: 0,28Kg/m<br>CONFORME COMPOSIÇÃO EMOP (11.013.011-1), ASSIM TEMOS TAXA DE AÇO:<br>ARAME RECOZIDO N°18 = 1,8Kg<br>AÇO CA-50 Ø 10mm = 12,00Kg<br>AÇO CA-50 Ø 12,5mm = 12,00Kg<br>AÇO CA-50 Ø 16mm = 5,00Kg<br>AÇO CA-50 Ø 22,5 a 25,4mm = 10,00Kg |
| | SOMA DE AÇO CA-50 = 39,00Kg |
| | LOGO: TAXA DE ARAME RECOZIDO = 1,8Kg ÷ 39,00Kg = 0,0462Kg/Kg |
| | ASSIM: 0,0462Kg/Kg x 19,6338Kg = 0,9071Kg/m |

*Para os demais insumos, visto que não seriam fornecidos pela empresa que executaria as estacas, a EMOP considerou os índices fornecidos na composição proposta pela unidade técnica do TCU, conforme abaixo:*

| ***INSUMOS*** | | ***Unid.*** | ***Quant.*** |
|---|---|---|---|
| *AREIA* | | *m³* | *0,22* |
| *CIMENTO CP 32* | | *Kg* | *150,5* |
| *SERV. + AJUD.* | | *H* | *1,86+2,64* |

*A EMOP concluiu que, conforme composição abaixo, o valor já retroagido com preço de mercado e índices de projeto diferia do proposto pelo TCU, assim como do valor inicialmente apresentado por ela própria:*

*[vide documento original]*

*1) Preço EMOP Inicial: R$ 337,29 (perfuração R$ 177,96 + estaca R$ 159,33).*

*2) Preço a partir de:*

*2.1 Preço de proposta para perfuração (Tengel) = R$ 185,00;*

*2.2 Materiais levantados em projeto (aço);*

*2.3 Materiais - composição proposta pelo TCU (areia e cimento);*

*2.4 Mão de Obra - composição proposta pelo TCU (servente);*

*Total: R$ 347,70, retroagido para dez/09.*

*Desta forma, a empresa pública não acatou o preço de referência levantado pelo TCU para esse serviço, e permaneceu com os valores inicialmente apresentados de R$ 177,96 (perfuração rotativa em solo) e R$ 159,33 (execução da estaca raiz), com um total de R$ 337,29/m.*

*A EMOP registrou que o custo total dos serviços apresentados pelo TCU como referência (R$ 244,88) diferia apenas em R$ 3,86 do custo dos serviços de estaca raiz 10" (R$ 241,02) do Sistema de Custos de Obras da Prefeitura do Rio de Janeiro (SCO).*

***Análise:***

*Tendo em vista os argumentos expostos pela EMOP, conclui-se que a composição apropriada pela referida empresa pública é a mais adequada para o serviço. Foram apresentados estudos de perfuração para estaca raiz e cotação de mercado para execução dos serviços.*

*Considerando o dimensionamento de projeto e uma nova cotação realizada, a EMOP argumenta que o custo para execução dos serviços seria ainda maior que os obtidos anteriormente.*

*O estudo apresentado pela empresa pública é coerente. Foram considerados detalhes mais precisos, como taxa de aço por metro de estaca, que os utilizados pela composição adotada pelo TCU.*

*Dessa forma, serão acatadas as considerações apresentadas. Assim, o custo paradigma dos serviços passa a ser de R$ 337,29.*

***Serviço (18.052.215-6): SISTEMA DE DETECÇÃO E ALARME DE INCÊNDIO, PARA O ESTÁDIO MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORN. E INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 1.080.394,10;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): o serviço não foi analisado na instrução anterior;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 1.058.528,51;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 1.058.528,51.***

***Argumento:***

*Tentando reduzir o preço do serviço, a EMOP entrou em contato com a empresa PROSSEGUR e obteve, conforme documento à peça n.72, um desconto sobre a proposta anteriormente apresentada, alterando o custo de R$ 1.080.394,10 para R$ 1.058.528,51.*

***Análise:***

*O novo preço apresentado pela EMOP foi acatado.*

***Serviço (15.008.158-6): CABO DE COBRE COM ISOLAMENTO TERMOPLÁSTICO LIVRE HALOGENIOS COM BAIXA EMISSÃO DE FUMAÇA E GASES TÓXICOS, BITOLA 240.0 MM$^2$ 1KV. FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 99,53;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 77,60;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 90,67;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 90,67.***

***Argumento:***

*A EMOP alegou que o insumo SINAPI utilizado como referência pela equipe técnica do TCU não atendia a norma NBR5410 (substituição do cabo AFUMEX pelo cabo com isolamento SINTENAX). Dessa forma, considerou o menor preço de mercado encontrado.*

*A empresa pública manteve, para a mão de obra, os valores do seu sistema de referência.*

*[vide documento original]*

***Análise:***

*Na composição original adotada como referência por esta Corte de Contas, era prevista a utilização de cabos do tipo Sintenax, que possui propriedades distintas das requeridas para o cabo Afumex. Sendo assim, é coerente a alegação da EMOP.*

*Foi realizada cotação, via telefone, no mês de agosto de 2011, junto ao fornecedor Condor Atacadista S/A (sítio eletrônico: http://www.condorbrasil.com.br/) e obteve-se o custo do insumo de R$ 72 por metro. Entretanto, tal cotação foi feita em Brasília e não levou em conta os custos de transporte para o Rio de Janeiro.*

*Dessa forma, consideram-se adequadas as considerações realizadas pela EMOP com relação a esse serviço.*

***Serviço (18.052.238-6): SISTEMAS FIXOS DO GÁS FM-200, COM DETECÇÃO E ALARME PARA AS SALAS TÉCNICAS DO MARACANÃ.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 636.786,19;***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): R$ 535.500,00;***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 494.277,92;***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 494.277,92.***

***Argumento:***

*O preço cotado no mercado contemplou o serviço de projeto e instalações de sistemas contra incêndio para as salas técnicas de TI do Estádio do Maracanã. A cotação adotada pela EMOP foi a da empresa Coutoflex, Indústria de Mangueiras Ltda., no valor de R$ 681.416,00, data-base de maio de 2011. Levando o valor para dezembro de 2009, encontra-se o montante de R$ 636.786,19.*

*Dada a especificidade do assunto e a escassez de sistemas oficiais que fornecessem parâmetros de custo para o serviço, buscaram-se cotações no mercado para fins de verificação da adequabilidade dos preços propostos pela EMOP.*

*Diante disso, conseguiu-se cotação junto à empresa EverSys Tecnologia, que orçou baseada no projeto e na planilha de quantitativos utilizadas pelo EMOP. O valor total cotado pela equipe foi de R$ 535.500,00, data-base de julho de 2011.*

*A EMOP entrou em contato com a empresa EverSys Tecnologia, para confirmar o valor cotado pelo TCU, acatando a proposta.*

*Até a data do encerramento da instrução inicial (peça 61), a equipe não dispunha dos índices da EMOP para os meses de junho e julho de 2011. Em resposta à oitiva, o Governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou tais valores.*

*Por esse motivo, o coeficiente de regressão foi alterado, cujo valor correto é de 0,923021323. Sendo assim, o valor corrigido para o serviço é de R$ 494.277,92.*

***Análise:***

*Ante ao exposto, não há ressalvas da equipe para este serviço.*

***Serviço (18.052.224-6): SISTEMA DE DETECÇÃO E ALARME DE INTRUSÃO PARA O MARACANÃ, CONFORME PROPOSTA DA PROSSEGUR. FORN. E INST.***

***- Custo unitário do orçamento inicial (EMOP): R$ 182.159,99***

***- Custo unitário adotado pelo TCU (instrução anterior): O serviço não foi analisado na instrução anterior.***

***- Custo unitário do orçamento revisado (EMOP): R$ 178.473,34***

***- Custo unitário revisado TCU: R$ 178.473,34***

***Argumento:***

*Tentando reduzir o preço do serviço, a EMOP entrou em contato com a empresa PROSSEGUR e obteve, conforme documento à peça n.72, um desconto sobre a proposta anteriormente apresentada, alterando o custo de R$ 182.159,99 para R$ 178.473,34.*

***Análise:***

*O novo preço apresentado pela EMOP foi acatado."*

É o relatório.

## VOTO

Em apreciação, relatório de acompanhamento realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Mário Filho (Maracanã), celebrada entre o BNDES e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, ação que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. Trata-se de obra inicialmente orçada em R$ 720 milhões, cujo **preço contratado após o procedimento licitatório foi de R$ 705 milhões**. Desse montante, R$ 400 milhões serão viabilizados pelo financiamento do BNDES. O restante provirá de recursos do tesouro estadual.

3. Como expus no relatório precedente, no Acórdão 267/2011-Plenário esta Corte já havia

identificado a existência de pendências no projeto básico da obra. Na oportunidade, constatou-se que aquelas peças não detinham o detalhamento necessário para subsidiar o valor contratado e tampouco a viabilidade do prazo estipulado para o término do empreendimento.

4. Como se sabe, a conformidade dos custos da obra e a definição dos métodos e do prazo para sua execução são condições para que o Banco libere as parcelas que excedam 20% do total financiado, nos termos do Acórdão 845/2011-P e do próprio contrato de empréstimo.

5. Em face disso, o Governo do Estado do Rio de Janeiro ultimou esforços para, no transcorrer dos meses entre maio e julho, entregar ao Tribunal o novo projeto executivo da obra. Nesta nova oportunidade, **o valor da empreitada foi reavaliado em R$ 956,8 milhões**. A justificativa para os mais de R$ 250 milhões de acréscimos foi a necessidade da completa reconstrução da cobertura, *ex vi* da inviabilidade do aproveitamento da estrutura então existente.

6. O orçamento da Maracanã é singular. Muitos encargos exigem a utilização de materiais e equipamentos importados. São serviços eletromecânicos, restaurações estruturais e uma gama de itens cuja especificidade impossibilita a consulta direta aos sistemas tradicionais de custos utilizados pela Administração. Tal peculiaridade exigiu dos auditores responsáveis pela análise do projeto um mergulho a cada detalhe executivo apresentado e a cada nuança da tecnologia construtiva dos sistemas e subsistemas da obra.

7. Neste ponto, não posso continuar este voto sem prestar o devido reconhecimento aos técnicos desta Corte de Contas e da Controladoria Geral da União. Em um trabalho conjunto, com intensa troca de informações, foram meticulosamente escrutinados mais de setenta itens do orçamento, muitos deles carentes de qualquer referência oficial de preços. Avaliaram-se, com massiva produção probatória, desde o complexo sistema de cobertura tensionado, até os modernos sistemas de automação do estádio.

8. Alguns itens da planilha orçamentária se subdividiam em centenas de outros, como foi o caso dos sistemas de ar condicionado; ou da recuperação estrutural da arena – este último, para o estabelecimento de uma crítica no nível de detalhe apresentado no relatório da unidade técnica, exigiu conhecimento profundo de cada etapa e subetapa desta peculiar tecnologia construtiva. Cito, também, os serviços de demolições, onde o acompanhamento *in loco* da execução dos serviços foi fundamental para a aferição das produtividades esposadas no orçamento. Afora as numerosas pesquisas realizadas diretamente no mercado, exaustivamente documentadas no decorrer do processo.

9. Por justiça, ainda, destaco a notável *expertise* dos Analistas de Finanças e Controle da CGU nos serviços relacionados a sistemas tecnológicos, que emprestaram a este processo um inestimável conhecimento do mercado em uma área reconhecidamente árida em referenciais comparativos.

II

10. Os critérios gerais utilizados para referenciar os preços dos serviços mais relevantes da obra (curva ABC) foram os seguintes:

a) BDI referencial de 16%, idêntico ao discriminado no contrato de execução da obra, já considerada a isenção do ISS, em razão do estabelecido no art. 12, inciso XIV, da Lei Municipal nº 691/84;

b) os custos referenciais, preferencialmente, foram os do SINAPI;

c) subsidiariamente, na ausência de menção explícita no sistema da CAIXA, recorreu-se a outros paradigmas oficiais de preços (EMOP, SCO-RIO, AETESP), como também às publicações da Pini Engenharia;

d) quando não disponíveis em sistemas oficiais ou tradicionais de consulta, utilizaram-se como critério pesquisas realizadas diretamente no mercado, com empresas de reconhecido *know how* na prestação de serviços ou no fornecimento de insumos objeto da consulta;

e) em outros casos, utilizaram-se como base as próprias composições apresentadas no projeto executivo, com adaptações nos coeficientes em face das condições particulares da obra;

f) compararam-se custos de serviços semelhantes observados em outros estádios para a Copa;

g) referenciaram-se os encargos sociais dos operários horistas em 123,7%, de acordo com o Sinapi;

h) somaram-se aos custos totais da obra os encargos adicionais com alimentação, transporte, EPIs e ferramentas;

11. Quanto à validade das pesquisas de preços realizadas pela equipe, reproduzo trecho do art. 125, § 2º, da Lei 12.465/2011 (LDO 2012):

"§ 2o Nos casos de itens não constantes dos sistemas de referência mencionados neste artigo, o custo será apurado por meio de pesquisa de mercado, ajustado às especificidades do projeto e justificado pela Administração."

12. No que se refere aos critérios específicos, de maneira a demonstrar a amplitude do trabalho, apresento esta pequena amostra:

a) sistema de cobertura tensionada – comparação dos preços contratuais com pesquisas de preços de empresas tradicionais de mercado;

b) sistema de ar condicionado, serviços (cablagens, conectorizações, instalação e interligação de softwares), sistema de controle de acesso, sistema de sonorização, sistema de CFTV, sistema de automoção predial, sistemas de energia ininterrupta, esquadrias de alumínio – cotações de mercado com empresas de reconhecido *know how*, a partir do projeto executivo do Maracanã; possível sobreavaliação no quantitativo de chapas de aço para os dutos de ar;

c) administração local – identificação de possível sobreavaliação de quantidades (em horas trabalhadas) e dos salários dos profissionais relacionados;

d) mobiliário esportivo – comparação direta entre as próprias cotações apresentadas no projeto executivo;

e) recuperação estrutural do estádio – montagem da curva ABC dos subitens, onde se constataram duplicidades em subserviços apresentados nas composições unitárias; avaliaram-se possíveis subavaliações de produtividades e sobrepreços noutros subserviços;

f) pré-moldado de concreto – custos referenciais do concreto usinado dos referenciais da EMOP; custos de montagem, desmontagem e limpeza de formas metálicas da Pini, como também os de lançamento de concreto em peças pré-moldadas, descarga de entulho, transporte e desmoldante;

g) piso monolítico de alta resistência, concreto 35 MPa, barras de aço CA-50, alvenaria de bloco de concreto, pastilha de porcelana – referências do Sinapi, acompanhadas de pesquisa no mercado de insumos específicos, quando ausentes;

h) demolição de concreto armado com equipamento especial – avaliação direta das produtividades e do número de profissionais, em comparação com a inspeção nas obras;

i) reciclagem do material proveniente das demolições – avaliação dos custos horários dos equipamentos, em comparação com o mercado.

13. Neste primeiro estágio de avaliação, encontrou-se um possível sobrepreço de R$ 163,4 milhões no orçamento da obra. Como o Governo do Estado já reconhecera a necessidade de corrigir mais de R$ 24 milhões, **a diferença de preços a justificar foi de R$ 136,8 milhões**.

III

14. Feitos os apontamentos preliminares da equipe, o governo estadual foi chamado a se pronunciar nos autos.

15. Em meio às peças 69 a 73 e após reuniões técnicas para dirimir quaisquer dúvidas e esclarecer as nuanças executivas de cada serviço questionado, todas acompanhadas pela minha assessoria, foi apresentado um novo orçamento pelo Governo do Rio **no valor de R$ 859.472.464,51**.

16. Essa nova peça, devidamente revisada, resultou de um processo ímpar e contínuo de análise, submissão ao contraditório e reanálise do projeto e de seu orçamento. As diversas etapas de exame, defesa e contradefesa, devidamente esmiuçadas no relatório que antecede este voto, culminaram na apresentação de um novo orçamento pelo governo do Estado do Rio com uma **redução do valor inicialmente proposto em mais de R$ 97 milhões**.

17. Em sua grande maioria, acatou-se a análise realizada pela equipe do Tribunal. Destaco alguns serviços onde houve sensíveis reduções de preços:

- desmontagem de estrutura metálica para o Maracanã – R$ 11,2 milhões;
- demolição da estrutura de concreto armado – R$ 8,9 milhões;
- sistema de ar condicionado – R$ 7,3 milhões;
- locação de equipe de topografia – R$ 7,2 milhões;

 sistema de cobertura tensionada – R$ 4,3 milhões;
 administração local – R$ 4,3 milhões;
 mobiliário esportivo – R$ 4,0 milhões;
 pastilha de porcelana formato palito – 3,2 milhões.

18. Para outros R$ 84 milhões questionados, todavia, apresentaram-se justificativas para defender o saldo remanescente. Desse valor, a Secob-1 reconheceu pertinência nas razões oferecidas em R$ 69,6 milhões, análise com a qual ponho-me de acordo. Restaram pendentes, pois, **R$ 14,8 milhões de possível sobrepreço**, **ou 2,08% do valor contratado**. Isso em uma análise de 84,64% de todo o orçamento.

19. Diante disso, a unidade técnica entende que a materialidade da diferença pode ser considerada inexpressiva, em face do valor total do orçamento analisado. Isso porque, em situações excepcionais, a jurisprudência do TCU tem admitido baixos percentuais de sobrepreço nos orçamentos de obras públicas, tal qual abarcado nos acórdãos plenários 394/2003, 554/2005, 84/2006 e 941/2010.

20. Vou mais além. Interpreto que nem mesmo esses 2,08% podem ser considerados como sobrepreço. Se avaliado, por exemplo, que foi declarado um lucro de 5,00% no BDI referencial de 16%, um acréscimo de apenas 2% nesta remuneração – o que permaneceria em patamares aceitáveis segundo a jurisprudência desta Corte –, já elidiria as sobreavaliações apontadas. No global, ainda, o BDI médio não se afastaria dos referenciais esposados no Acórdão 325/2007-Plenário.

21. Com relação às avaliações de cada um dos setenta itens do orçamento examinado, as conclusões da unidade técnica têm o meu aval. Como se pôde depreender do estudo reproduzido no relatório antecessor a este voto, transcrito de forma extenuativa, as proposições provieram de critérios de auditoria historicamente reconhecidos por esta Corte e amoldados às especificidades locais da obra, onde foram devidamente consideradas as contrarrazões oferecidas pelos responsáveis.

22. Destaco que, ao menos formalmente, o valor do contrato para execução da obra do Maracanã ainda são os R$ 705 milhões inicialmente pactuados. O termo aditivo a alterar o total ajustado, a se basear no **novo projeto executivo** que ora se avalia, ainda não foi formalizado.

23. Por consequência, na ausência de sobrepreço identificado na última versão do orçamento apresentada (que balizará a futura alteração contratual), entendo que se deva cientificar ao BNDES e ao Governo do Estado que, até o momento, não existem óbices por parte deste Corte de Contas ao regular repasse de recursos às obras de reforma e adequação do Estádio Mário Filho (Maracanã), nos termos do contrato de empréstimo firmado entre o Banco e o Governo do Estado do Rio de Janeiro.

IV

24. Faço, ainda, especial destaque à questão da possível isenção tributária advinda da Lei nº 12.350/2010. Esse diploma legal dispõe acerca de medidas referentes à realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014. Instituiu-se, ali, o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de Futebol (RECOPA). Os tributos federais abrangidos pelo regime especial, nos casos específicos disciplinados pela Lei são o Imposto de Importação – II, o IPI, o PIS/PASEP e o COFINS.

25. Para melhor entendimento da matéria, reproduzo excerto do relatório produzido pela Secob-1:

"126. Esse dispositivo legal teve origem na Medida Provisória n. 497, de 27/7/2010, que instituiu o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (RECOM). Além disso, foi editado o Decreto n. 7.319, de 28 de setembro de 2010, regulamentando a referida Medida Provisória, e foi editada, pelo Ministério do Esporte, a Portaria n. 209, de 10 de novembro de 2010, que disciplinou o procedimento para habilitação no RECOM.

127. O §2º da Lei n. 12.350/2010 preceitua que o Poder Executivo regulamentará a forma de habilitação e co-habilitação ao RECOM.

128. Caso o supracitado decreto e portaria que disciplinam a MP n. 497 continuassem válidos para a Lei n. 12.350/2010, seria o caso de ultra-atividade daqueles normativos. Há controvérsias se a regulamentação do RECOM pode se estender à RECOPA, uma vez que foram promovidas alterações no texto de um regime para o outro.

129. A competência para definir e aprovar os projetos que se enquadram nas disposições dessa Lei compete ao Ministério dos Esportes.

130. Caberá à FIFA ou à Subsidiária FIFA no Brasil a apresentação à Receita Federal da relação dos eventos e das pessoas físicas e jurídicas passíveis de serem beneficiadas pelas desonerações previstas. Na impossibilidade de a FIFA ou de sua subsidiária no Brasil apresentar essa relação, caberá ao LOC (Comitê Organizador Brasileiro Ltda.) apresentá-la. LOC é a empresa reconhecida pela FIFA, constituída com o objetivo de promover a Copa das Confederações, a Copa do Mundo e os eventos relacionados.

131. Caso se considere o referido regime tributário regulamentado, deve-se atentar para as seguintes exigências de habilitação para o RECOM, da Portaria n. 209/2010: orçamento da obra com detalhamento dos custos por atividade, levando-se em conta a suspensão de tributos prevista no RECOM; e certificação do LOC de que o projeto está compatível com as exigências da FIFA para os fins relacionados às competições.

132. No caso da reforma do Estádio Maracanã, ainda não há orçamento da obra levando-se em conta a suspensão de tributos prevista no RECOM. Além disso, a FIFA ainda não homologou o projeto executivo dessa obra, o que impede a emissão da certificação do LOC."

26. Nesses termos, ao tempo em que julgo necessária a ciência ao BNDES sobre a necessidade da promoção do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 101/2010 na hipótese da confirmação da utilização destes benefícios, creio que se deva realizar um trabalho mais amplo sobre o assunto; tanto para averiguar o reflexo desta isenção nos outros estádios da Copa, como para aprofundar a viabilidade da fruição desta possibilidade sob o manto do rol normativo ora existente. Proponho determinar à Segecex, por meio da unidade que entender pertinente, que proceda a tal verificação.

V

27. Finalmente, de maneira a viabilizar o efetivo controle social, ajuízo que a tempestiva alimentação do Portal de Acompanhamento da Copa se faz imprescindível. Tal qual abrigado pela IN-TCU nº 62/2010, a alimentação do *site* é condição para o regular fluxo de recursos aos financiamentos realizados no âmbito do Programa ProCopa Arenas. Deve-se alertar ao BNDES sobre tal regramento, como condicionante para o repasse de valores.

28. Em face da importância do corrente processo ao evento Copa do Mundo de 2014, julgo também necessário encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam a todos os órgãos direta ou indiretamente envolvidos com o evento.

29. Em epílogo, mais uma vez, ressalto que a atuação tempestiva desta Corte de Contas resultou em um benefício efetivo que **ultrapassa os R$ 97 milhões**. Um trabalho preventivo, sem paralisar as obras. Assim, cumprimento novamente os técnicos responsáveis por este trabalho, que, com o empenho costumeiro, viabilizaram a inclusão em pauta deste processo com a agilidade necessária ao deslinde desta relevante ação de controle. Saúdo também a elogiável postura do Governo do Rio de Janeiro, que providenciou os ajustes necessários no orçamento, com a celeridade exigida, para viabilizar a continuidade deste importante símbolo da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 – o estádio do Maracanã.

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2333/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-015.231/2011-9
2. Grupo I, Classe de Assunto V- Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

4. Interessado: Tribunal de Contas da União (9ª Secex)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 9ª Secex; Secob-1
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, realizado em face da determinação prevista no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Mário Filho – Maracanã, a ser celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. dar ciência ao BNDES e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro que:

9.1.1. após o exame do projeto executivo do empreendimento e de seu respectivo orçamento, encaminhado ao Tribunal por meio do Ofício SSE/nº 3119/2011 – SEOBRAS, no valor de R$ 859.472.464,51, não existem, até o momento, óbices por parte deste Corte de Contas ao regular repasse de recursos às obras de reforma e adequação do Estádio Mário Filho (Maracanã), nos termos pactuados no contrato de empréstimo firmado entre o Banco e o Governo do Estado do Rio de Janeiro;

9.1.2. no caso de a obra de reforma do Estádio do Maracanã ser beneficiada pela isenção fiscal prevista na Lei nº 12.350/2010, o repasse de recursos está condicionado à promoção do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 101/2010;

9.1.3. a tempestiva alimentação do Portal de Acompanhamento dos Gastos para a Copa do Mundo de 2014 (www.copatransparente.gov.br) é condição para o regular fluxo de recursos aos financiamentos realizados no âmbito do Programa ProCopa Arenas, em face do que dispõe o art. 3º da IN-TCU nº 62/2010;

9.2. determinar à Segecex que, por meio da unidade que entender competente, verifique, em autos específicos, se os contratos para construção, reforma e ampliação dos estádios para a Copa de 2014 financiados pelo BNDES estão ou podem estar se beneficiando da isenção fiscal prevista na Lei 12.350/2010, bem como se os ajustes foram precedidos de termo aditivo para reequilíbrio econômico financeiro das avenças, em proporção aos benefícios fiscais eventualmente concedidos;

9.3. determinar à 9ª Secex que prossiga com o acompanhamento das ações do BNDES de reforma do Estádio do Maracanã, no âmbito do Programa PróCopa Arenas, em especial quanto à efetiva observância dos itens 9.1.2 e 9.1.3 desta decisão;

9.4. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram:

9.4.1. ao Ministério do Esporte e à Casa Civil da Presidência da República;

9.4.2. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

9.4.3. ao Governo do Estado do Rio de Janeiro;

9.4.4. à Controladoria Geral da União;

9.4.5. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

9.4.6. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.4.7. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e

9.5. arquivar os correntes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2333-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

TC-015.231/2011-9 (com 1 anexo)
Natureza: Relatório de Acompanhamento
Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria de destacar o magnífico trabalho realizado pela Secob-1 em conjunto com a Controladoria Geral da União (CGU), sob a condução do eminente Ministro Valmir Campelo.

2. Trata-se de operação de crédito a ser celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro para a reforma e adequação do Maracanã visando à COPA de 2014.

3. Segundo informações do relatório da unidade técnica, a obra, licitada em junho de 2010, foi adjudicada ao consórcio vencedor por R$ 705 milhões (2,14% inferior ao orçamento base).

4. Verificada a impossibilidade de se aproveitar a cobertura original, a sua demolição, e construção de uma nova, majorou o orçamento em R$ 251 milhões, atingindo o montante de R$ 956,7 milhões.

5. No processo de consolidação e entrega da documentação à Secob-1, o Estado do RJ esclareceu que o total orçado fora alterado para R$ 931,8 milhões, representando uma redução de R$ 24,9 milhões.

6. Da redução total, R$ 23,9 milhões decorreram dos questionamentos iniciais da Secob-1, a partir dos quais, a quantidade de portões de enrolar foi reduzida de 495 para 5 (R$ 12,4 milhões) e foi suprimido o serviço “piso monolítico de alta resistência” (R$ 11,5 milhões).

7. A partir do valor de R$ 931,8 milhões, a Secob-1, em conjunto com técnicos da CGU, efetuou uma miniciosa análise do orçamento, e detectou indícios de sobrepreço na ordem de R$ 163,4 milhões.

8. Esse sobrepreço foi reduzido para R$ 136,8 milhões depois de novos ajustes efetuados no último orçamento e corrigidas as omissões constatadas.

9. Após a oitiva do Estado do Rio de Janeiro, foi apresentado um novo orçamento, com valor total das obras estimado em R$ 859,4 milhões, já incluídos os serviços não previstos no orçamento original.

10. Ao todo a economia para o erário estadual foi da ordem de R$ 97 milhões.

11. Os valores envolvidos chamam à atenção e denotam a importância do trabalho realizado, após o que, o retorno do empréstimo do BNDES tende a se concretizar com maior segurança.

Por essa razão, acredito que todos os participantes da empreitada são merecedores das congratulações deste Tribunal, razão por que acompanho, na íntegra, o eminente Relator.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

AUGUSTO NARDES
Ministro

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário
TC 006.399/2011-8
Natureza: Representação
Órgão: Funai - Coordenação Regional de Dourados/MS
Responsáveis: Eliezer Cardoso Louzado Cruz (353.757.101-10); Gilmar Aparecido Machado (596.314.651-87); Jonas Rosa (106.074.121-00); Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68); Maria Fátima dos Santos Ebehart (787.042.941-49)
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO. ILEGALIDADES EM CONTRATAÇÕES. AUDIÊNCIA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO IRREGULAR. FALHAS EM TERMO DE REFERÊNCIA. FALHAS NA AFERIÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS. FALHAS NA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO. PROCEDÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica (peça 42), *in verbis*:

"*I - INTRODUÇÃO*

*Trata-se de Representação formulada pela equipe de fiscalização designada para realizar inspeção para sanear o TC-004.406/2010-0, ante a constatação de outras irregularidades não inseridas no escopo da fiscalização mencionada.*

*2. As irregularidades objeto desta Representação são as seguintes:*

*2.1. Realização de despesas sem procedimento licitatório durante o exercício de 2007, de locação de ônibus para transporte de indígenas das aldeias de origem até a aldeia Lima Campo no município de Ponta Porã para participarem do Aty Guassu nos dias 17 a 20/06/2007 e do Aty Guassu de 15 e 16/09/2007, cuja soma supera o valor previsto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Processo 148/2007, Ordem Bancária 2007OB900246, valor de R$ 6.832,03; gestor responsável: Eliezer Cardoso Louzado Cruz, ex-Coordenador Regional do Cone Sul Dourados. Processo 294/2007; Ordem Bancária 20070OB00573, valor de R$ 2.638,50; gestor responsáve1: Eliezer Cardoso Louzado Cruz, ex-Coordenador Regional do Cone Sul Dourados.*

*2.2. Realização de atestos nas notas fiscais e pagamento de locação de veículos sem elementos suficientes para aferir os serviços prestados e pagos por quilometragem percorrida, a exemplo de localidades atendidas e respectivas distâncias. Processo 148/2007, NF 17789222; atesto: Gilmar Aparecido Machado, Chefe de Posto; gestor: Eliezer Cardoso Louzado Cruz, ex-Coordenador Regional do Cone Sul Dourados. Processo 294/2007, NF 1778927; atesto: Maria Fátima dos Santos Ebehart, Chefe do Serviço de Assistência; gestor: Eliezer Cardoso Louzado Cruz, ex-Coordenador Regional do Cone Sul Dourados.*

*2.3. Edital do Pregão Eletrônico nº 05/2008, realizado para contratar locação de veículos automotivos, tipo VAN para 14 passageiros e tipo ônibus para 45 passageiros:*

*2.3.1. O Termo de Referência não demonstra com objetividade os quantitativos passíveis de serem contratados, pois no item 8 - Da Quantificação, apenas nomina os acampamentos e aldeias como se*

*fossem trajetos, porém sem indicar a quantidade de quilômetros até a sede do município respectivo, omissão que impede a correta medição dos serviços prestados.*

*2.3.2. O Termo de Referência aponta valores e quantitativos divergentes no item 9 - Estimativa de Custos, pois no primeiro subitem aponta o valor mensal estimado de R$ 15.359,98, média de 9.253 km por mês, 111.036 km por ano e R$ 184.319,76 por ano; entretanto o segundo subitem aponta o valor estimado por viagem de R$ 5.046,40, média de 3.040 km por viagem, 9.120 km por ano e R$ 15.139,20 anual.*

*2.3.3. Não existe, no Termo de Referência, modelo ou previsão para que o licitante vencedor apresente planilha de composição de custos e formação de preços ou de memória de cálculo detalhada dos encargos e insumos que fundamentam os valores de sua proposta, contrariando o § 2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005. Tal omissão mostrou-se crítica ao responder recurso interposto por outro licitante, questionando a exequibilidade dos preços da vencedora. Processo 055/2008, Edital de Pregão Eletrônico 05/2008; responsável: Margarida de Fátima Nicoletti, ex-Coordenadora Regional do Cone-Sul - Dourados.*

*2.4. Ausência de aprovação da autoridade competente do Termo de Referência, bem como ausência de manifestação sobre o recurso interposto pela licitante Rima Ambiental Ltda., no procedimento do Pregão Eletrônico nº 05/2008. Processo 055/2008, Edital de Pregão Eletrônico 05/2008; responsável: Margarida de Fátima Nicoletti, ex-Coordenadora Regional do Cone-Sul - Dourados.*

*2.5. Liquidação da despesa efetuada sem elementos suficientes à adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados, a exemplo das datas, trajetos percorridos e respectiva quilometragem. Processo 55/2008, Contrato 079/2008, assinado em 11/06/2008; NF 227 (anterior à portaria de designação do fiscal); 2008OB900893, no valor de R$ 11.293,43, NF 229 e 230; 20080B901003, no valor de R$ 5.034,23; 20080B901004, no valor de 2.500,00; 2008OB901005, no valor de R$ 1.730,00, NF 2162301; 2008OB901179, no valor 4.275,70, NF 2243306; 2008OB901537, no valor de 5.987,54, NF 2321436; 2009OB800116, no valor de R$ 11.340,00, NF 2415216. Responsáveis: Jonas Rosa, fiscal do Contrato 079/2008, designado pela Portaria n° 12/AER CONE SUL/2008, de 28/08/2008.*

*2.6. Pagamentos de despesas liquidadas sem elementos suficientes a adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados, a exemplo das datas, trajetos percorridos e respectiva quilometragem. Evidencias: Processo 55/2008, Contrato 079/2008, assinado em 11/06/2008; 2008OB900757, no valor de 13.942,50, NF 227 (anterior à portaria de designação do fiscal); 2008OB900893, no valor de R$ 11.293,43, NF 229 e 230; 2008OB901003, no valor de R$ 5.034,23; 2008OB901004, no valor de 2.500,00; 2008OB901005, no valor de R$ 1.730,00; NF 2162301, 2008OB901179, no valor 4.275,70, NF 2243306; 2008OB901537 valor de 5.987,54, NF 2321436 e 2009OB800116, no valor de R$ 11.340,00, NF 2415216. Responsável: Margarida de Fátima Nicoletti, ex-gestora que autorizou os pagamentos. Processo 148/2007, NF 17789222; Processo 294/2007, NF 1778927; gestor: Eliezer Cardoso Louzado Cruz, ex-Coordenador Regional do Cone Sul Dourados.*

*3. Os responsáveis listados nos subitens precedentes foram chamados para apresentar razões de justificativa, sendo que todos compareceram aos autos para apresentar suas alegações.*

*II - ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES*

*Alegações apresentadas pela Sra. Margarida de Fátima Nicoletti.*

*4. A Sra. Margarida de Fátima Nicoletti, que foi ouvida em razão das ocorrências descritas nos itens 2.1 a 2.4 e 2.6 deste relatório, apresentou (Peça 24) as alegações adiante relatadas.*

*5. Relativamente à ausência, no Termo de Referência, da quantidade de quilômetros até a sede do município respectivo, impedindo a precisa medição do serviço de locação de veículos, constante no item 2.3.1 a supra, aduz que, embora a responsabilidade de colocar as informações no processo seja da Pregoeira, apresenta os dados referentes à quilometragem das aldeias, constante no Anexo I.*

*6. No que tange à constatação referente à divergência nos valores e quantitativos entre os primeiro e segundo subitens do item 9 do Termo de Referência, e ausência de modelo ou previsão para que o licitante vencedor apresente a planilha de composição de custos e formação de preços ou de memória de cálculo detalhada dos encargos e insumos que fundamentam os valores de sua proposta, relatadas nos*

*itens 2.3.2 e 2.3.3, argumenta que ambos eram da responsabilidade da pregoeira Eunice Marques Coutinho da Silva e sua equipe de apoio, Doralice de Carvalho Silveira e Jonas Rosa.*

*7. Sobre a ausência de aprovação da autoridade competente do Termo de Referência, bem como ausência de manifestação sobre o recurso interposto pela licitante Rima Ambiental Ltda., no procedimento do Pregão Eletrônico nº 05/2008, informa que eram da responsabilidade da equipe de licitação e setor administrativo.*

*8. Alega, sobre a liquidação da despesa efetuada sem elementos suficientes à adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados, a exemplo das datas, trajetos percorridos e respectiva quilometragem, que a técnica responsável pelo Setor Financeiro detinha conhecimento e domínio sobre o assunto e 'poderia esclarecer os fatos'.*

*9. Ao final, acrescenta que a Funai Nacional não oferecia condições adequadas de trabalho para a 'demanda gigantesca', de atender uma população indígena de 45.000 pessoas vivendo em conflito, fome, violência, mortes, sendo que a administração local foi invadida por índios por várias vezes. Situação esta do conhecimento do órgão em âmbito nacional, que 'muito pouco ou quase nada fez na época, para resolver os problemas'.*

*Análise das Alegações.*

*10. Preliminarmente à análise das alegações sobre as omissões e obscuridades verificadas no Termo de Referência do Pregão 05/2008, cumpre observar que o art. 9º, inc. I e § 2° do Decreto 5.450/05, define que o referido documento conterá indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara.*

*11. A apresentação tardia da listagem das aldeias com as respectivas quilometragens até as sedes de municípios não afasta a irregularidade, pois a omissão desses trajetos no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2008 impediu a demonstração objetiva dos quantitativos passíveis de contratação, bem como a precisa medição dos serviços prestados, conforme se observa na ocorrência relatada no subitem 2.5 retro, além de caracterizar o descumprimento do supra citado Decreto nº 5.450/05.*

*12. A alegação de que a responsabilidade pela inserção das informações no processo era da Pregoeira não é procedente, pois, embora a Pregoeira tenha assinado o Edital, não faz parte da competência desta função a elaboração do Termo de Referência, conforme disposto no art. 11 do Decreto nº 5.450/2005, que lista as atribuições do pregoeiro. A competência para elaboração do referido documento é do órgão requisitante, conforme disposição do inciso I do art. 9º do supracitado Decreto nº 5.450/2005.*

*12.1. Cumpre esclarecer que o ofício que, em tese, serviria para solicitar a abertura do procedimento licitatório, originado do Serviço de Assistência, solicita a contratação de apenas um veículo com motorista, com capacidade de quinze passageiros, destinado ao transporte da equipe de apoio ao Subprograma de Segurança Alimentar e Autossustentação, visando realizar o cadastramento das famílias indígenas e acompanhamento na entrega das cestas (P. 4, p. 2).*

*12.2. Observando o item 1 do Edital, que define o objeto a ser contratado, constata-se que foram licitados uma van e um ônibus, para outras finalidades além daquela solicitada no documento supra citado. Portanto, se o objeto licitado não se coaduna com o pedido formulado pelo Serviço de Assistência não é adequado considerar esse Serviço como órgão requisitante, para o fim de responsabilizá-lo pela elaboração do Termo de Referência.*

*12.3. Por ser a Sra. Margarida de Fátima Nicoletti então gestora do órgão e considerando que esta responsável tinha o dever de homologar a licitação, conforme previsão do art. 8°, inc. VI, do Decreto 5.450/05 (Regulamento do Pregão Eletrônico), foi chamada em audiência. Cabendo ressaltar que, por ser a homologação o ato pelo qual a autoridade competente ratifica todo o procedimento licitatório e confere aos atos praticados aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários, era dever da ex-gestora zelar para que o procedimento fosse conduzido dentro dos parâmetros legais.*

*12.4. Ademais, cumpre registrar que o órgão Regional da Funai em Dourados tem número reduzido de servidores, condição que facilita o cumprimento do dever do gestor de exercer a supervisão,*

*que é imposto ao superior hierárquico em relação aos atos de seus subordinados. A omissão desse dever caracteriza a culpa in vigilando.*

*12.5. Portanto, não pode a autoridade competente, no caso, a Sra. Margarida de Fátima Nicoletti, pretender transferir a responsabilidade para a pregoeira, haja vista que esta não participa do processo de elaboração e aprovação do termo de referência.*

*13. A argumentação de que as divergências ocorridas no item 9 do Termo de Referência e da ausência de previsão para o licitante vencedor apresentar a planilha da composição de custos, são de estrita responsabilidade da Pregoeira e sua equipe, também são improcedentes, pois, da mesma forma que no item precedente, competia à ex-gestora aprovar o Termo de Referência e homologar o procedimento licitatório, devendo zelar para que o procedimento fosse conduzido dentro dos parâmetros legais.*

*14. A alegação de que a aprovação do termo de referência e de ausência de manifestação sobre o recurso interposto eram da competência do setor administrativo e da equipe de licitação são improcedentes. Primeiro porque o Decreto nº 5450, de 31/05/2005, em seu art. 8º, inciso II prescreve que a aprovação será feita pela autoridade competente, assim competia à Sra. Margarida aprovar o referido documento.*

*14.1. Ademais, diante das peças que compõem o referido processo, observa-se que o ato de aprovar o termo de referência foi objeto de orientação do parecer jurídico (Peça 4, p. 37), não cabendo nem mesmo alegação de desconhecimento do regulamento do pregão.*

*14.2. Cumpre ressaltar que a pregoeira examinou os recursos, manteve sua decisão e assinou despacho encaminhando o processo do Pregão Eletrônico nº 5/2008 para que a Sra. Margarida de Fátima Nicoletti decidisse os recursos (Peça 4, p. 126), conforme prescreve o art. 8°, inc. IV, do Decreto 5.450/05.*

*14.3. Assim, a responsável, mesmo orientada por parecer jurídico e pela Pregoeira, não desempenhou suas atribuições legais. Tais omissões evidenciam a falta de cuidado e de atenção com o trato da coisa pública, que são elementos que caracterizam a negligência, e consequentemente a culpabilidade da responsável.*

*15. A justificativa de que os pagamentos de despesas liquidadas sem elementos suficientes à adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados eram da responsabilidade da técnica responsável pelo Setor Financeiro mostra-se improcedente, pois a responsável era a gestora daquela unidade da Funai, cabendo-lhe o dever de supervisionar os serviços de seus subordinados, ainda mais se tratando de órgão com estrutura reduzida como é a Coordenação regional da Funai em Dourados. O pagamento de despesas sem regular liquidação contraria o art. 62 c/c o inciso II, § 2º, do art. 63 da Lei nº 4.320/64, bem como o princípio da legalidade insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal.*

*16. A alegação de que a Funai Nacional nada fez para resolver a situação vivida pelo órgão regional merece ser vista como atenuante, porém não exime a ex-gestora da responsabilidade pela omissão na aprovação do termo de referência e a ausência de manifestação sobre o recurso, ambos com expressa orientação nos autos, bem como de se eximir de seu dever de supervisão em um órgão de pequeno porte como é a Coordenação Regional da Funai em Dourados (antes denominada Administração Regional do Cone Sul - Dourados).*

*17. No geral, a ex-gestora procurou transferir, indevidamente, a responsabilidade de atos que eram da sua competência para subordinados, olvidando-se do cumprimento do seu dever de supervisão. Esta responsabilização, em decorrência da culpa in vigilando encontra guarida na jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 137/2010-Plenário e 2807/2010-Plenário.*

*18. Considerando a omissão na aprovação do termo de referência e na apreciação de recurso no processo do Pregão Eletrônico nº 05/2008, restou caracterizada a responsabilização da ex-gestora por negligência, conclusão que também encontra guarida na jurisprudência do TCU, no mesmo Acórdão 137/2010-Plenário.*

*19. Considerando que a Sra. Margarida de Fátima Nicoletti não conseguiu afastar as irregularidades que lhe foram imputadas, mostra-se adequada a proposição de aplicação de multa em*

*decorrência da prática de atos ilegais, sem prejuízo de dar ciência à Funai acerca das ocorrências verificadas.*

*Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Eliezer Cardozo Louzado Cruz, ex-Administrador Regional Substituto da Administração Regional - Cone Sul.*

*20. O Sr. Eliezer Cardozo Louzado Cruz foi chamado em audiência para responder pelas ocorrências relatadas nos subitens 2.1 e 2.6 supra, tendo apresentado as alegações (Peça 36) adiante relatadas.*

*21. No tocante à realização de despesas de contratação de locação de veículos de transporte para eventos ocorridos nos meses de junho e setembro de 2007, realizadas sem procedimento licitatório, contrariando o disposto nos artigos 2º e 24 da Lei nº 8.666/93, relata que estava prevista a realização de um evento religioso denominado Jeroky Guassu (grande reza) na Terra Indígena Jatay Vary, com a participação de entidades como o MPF/MS, Funai Regional e Nacional, MDS, ONGs, Prefeituras de Amambai e de Dourados. Afirma que constava na pauta do referido evento a discussão sobre o combate à violência, o atendimento à saúde indígena, conflitos fundiários e outras medidas importantes para os indígenas e a sociedade local.*

*22. Acrescenta que, tendo o Presidente da Funai tomado posse em tempo próximo àquele período, passou-lhe a incumbência de manifestar junto à sociedade e comunidade indígena que iria discutir a reestruturação da Funai e outras medidas para sanar os problemas acima mencionados. Prossegue informando que, por meio da Portaria 336/2007, a Administração Executiva da Funai de Amambai foi transformada em simples Núcleo de Apoio; que o Núcleo de Apoio Local de Dourados foi transformado na Administração Regional do Cone Sul, situada em Dourados, MS. Esta Regional ficou sem estrutura física e de pessoal, contando com cinco servidores, com todos os setores em fase de implantação e ainda tendo que executar as atividades da extinta Administração Regional de Amambai.*

*23. Nesse contexto, a Funai tinha dívida a saldar com a empresa de locação de ônibus, objeto da ocorrência em pauta, sendo que o valor da contratação da locação para atender o evento religioso foi somado com a dívida anterior e ultrapassou o limite para a dispensa de licitação.*

*24. A programação do evento 'já estava com seu tempo praticamente esgotado e não era possível um procedimento licitatório', sendo que a visita do Presidente da Funai para participar do encontro gerou grande expectativa, fazendo com que os indígenas não aceitassem nenhuma mudança nas programações.*

*25. Informa que, em razão da 'falta de orçamento' foram montados dois processos distintos (148/2007 e 294/2007), pois a Funai Nacional disponibilizou orçamento insuficiente para as despesas de organização do encontro de 17 a 20 de junho de 2007, tendo sido pago somente a locação de um dos ônibus. A despesa relativa ao segundo ônibus desse encontro só pôde ser quitada em setembro, quando a Funai Nacional liberou recursos para a organização do segundo evento.*

*26. Finalmente, acrescenta que tudo foi feito dentro da maior lisura, com o intuito de cumprir seu dever de chefe de órgão da Funai diante da situação emergencial e de conflito vivido na época.*

*Análise das alegações.*

*27. A alegação da falta de tempo para a realização de procedimento licitatório para o transporte dos indígenas para a realização dos Aty Guassu mostra-se improcedente, pois, como afirmaram os responsáveis em suas alegações, estes eventos fazem parte da cultura Guarani Kaiowa e deveriam ter sido objeto de planejamento prévio pelo responsável. Encontra-se na internet informação da realização de Aty Guassu desde dezembro de 2004, a exemplo da notícia disponível em http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&id=810&eid=352 (consulta realizada em 07/07/2011). Ademais, a população indígena não se fixou há pouco na região. Ao contrário, é nativa dali e os problemas apontados pelo responsável existem e são públicos e notórios no local há mais de uma década.*

*28. Com relação a essa matéria, a jurisprudência do Tribunal tem firme entendimento no sentido de que a realização de contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, demonstra falta de planejamento e caracteriza fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa. Nesse*

*sentido são os Acórdãos 2.049/2008-1a Câmara, 2.010/2007-Plenário, 1.084/2007-Plenário, 370/2007-2a Câmara, 3.315/2007-1a Câmara e 2.573/2007-1a Câmara, entre outros.*

*29. Da leitura das demais informações prestadas pelo Sr. Eliezer observa-se que somente confirmou a ocorrência das irregularidades que lhe foram imputadas e mais, noticiou a ocorrência de outra irregularidade, a realização de despesas sem prévio empenho por 'falta de orçamento'.*

*30. Adequado observar que o Sr. Eliezer Cardozo Louzado Cruz nada alegou sobre o segundo ponto de sua audiência, relativo ao pagamento das despesas liquidadas sem elementos suficientes à adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados (Ofício nº 306/2011/TCU/SECEX-MS, Peça 9). Mesmo assim, cumpre observar que o pagamento de despesas sem que tenha havido a liquidação regular da despesa, com a demonstração inequívoca de todos os quantitativos de serviços prestados, no caso, das quilometragens percorridas, constituem falta de cuidado e atenção com o trato do dinheiro público, em afronta ao art. 62 c/c o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320.*

*31. Considerando que o Sr. Eliezer Cardozo Louzado Cruz não conseguiu afastar as irregularidades que lhe foram imputadas, de realização de despesas sem procedimento licitatório e pagamento de despesas sem a regular liquidação da despesa, será proposta a rejeição das razões de justificativa, com aplicação de multa.*

*Razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria de Fátima dos Santos Eberhart.*

*32. A Sra. Maria de Fátima dos Santos Eberhart, ouvida em razão da irregularidade apontada no subitem 2.2 retro, informa (Peça 35) que é graduada em Serviço Social, devidamente registrada no Conselho Regional de Serviço Social sob o nº 2283, tendo sido nomeada para o cargo em comissão de Chefe do Serviço de Assistência, para realizar intervenções em Ações de Guarda e Adoção de crianças indígenas sob a jurisdição da Administração Executiva Regional do Cone Sul - AER Cone Sul. Tais intervenções eram oriundas das Varas da Infância e Juventude de diversas comarcas de MS, da Procuradoria Federal Especializada junto à Funai e dos chefes de Postos que atuavam diretamente nas aldeias. Juntou diversos ofícios e relatórios acerca de seus trabalhos (Peça 35, p. 7-35).*

*33. Alega que foi designada unilateral e temporariamente pelo Administrador da AER Cone Sul, tendo, na época, informado ao então gestor que não possuía conhecimento técnico para função financeira, tendo sido tranquilizada de que os serviços burocráticos seriam efetuados pelos servidores de carreira e ela só teria de atestar os serviços, pois precisava de sua colaboração em razão da ausência de servidores para o setor. Frisa que as atividades administrativas da Funai eram realizadas por servidores efetivos que há muito tempo desempenhavam suas funções, condição que de certa forma ofereceu segurança à requerente.*

*34. Desta maneira, quando o pessoal do Setor Financeiro lhe apresentou a NF 1778927 para atestar os serviços de transporte e, sabedora de que tais serviços foram efetivamente realizados, não teve dúvida e após sua assinatura. Destaca que não houve dolo ou má fé por parte da responsável; não houve malversação do dinheiro público, desvio de finalidade ou prejuízo ao erário, tendo intenção de contribuir para que os serviços fossem realizados e os beneficiários atendidos nas suas necessidades.*

*35. Acrescenta que o trabalho junto à Funai foi o seu primeiro emprego, tendo realizado seu trabalho de assistente social com dedicação para oferecer solução dos problemas apresentados e a sua atuação no setor financeiro foi temporária e para colabor na ausência de servidores.*

*Análise das alegações.*

*36. De fato, a responsável era a chefe do Serviço de Assistência quando atestou o recebimento dos serviços. De outro lado, não se está questionando a prestação do serviço. Assim, cabe-lhe razão quando diz que é sabedora que os serviços foram prestados. Todavia, não se pode esquecer que o trato do dinheiro público exige cuidado e atenção, principalmente no tocante à economicidade e transparência.*

*37. Na forma como foram apresentadas as medições dos serviços de transportes a responsável poderia saber que os serviços foram prestados, mas não tem meios de afirmar que o foram nas quantidades cobradas, pois poderiam ter sido a mais ou a menos. Assim, não há como comprovar que os atos de gestão foram realizados com economicidade e, consequentemente, não há transparência nos atos de gestão.*

*38. Todavia, considerando que a servidora desempenhou transitoriamente atividade diferente da sua atribuição para colaborar com a instituição e que não resultou em imputação de débito; considerando que seu superior hierárquico tinha conhecimento do ato praticado; mostra-se adequado deixar de propor a aplicação de pena de multa, sem prejuízo de se dar ciência sobre a impropriedade verificada à Coordenação Regional da Funai em Dourados.*

*Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jonas Rosa.*

*39. O Sr. Jonas Rosa foi chamado em audiência em razão da irregularidade apontada no subitem 2.5 deste relatório.*

*40. Alega (Peça 34) que as informações sobre datas e trajetos foram por ele inseridas no processo de pagamento e, por motivos que lhe fogem ao alcance, estas informações foram descartadas (Peça 34, p.1), provavelmente por terem sido efetuadas em rascunho de pequenos papéis, 'amassados e sem uma apresentação adequada' (p.4). Afirma que o fornecedor sempre proporcionou meios para que obtivesse as informações sobre trajetos de quilometragens percorridas pelos veículos e até a quantidade de passageiros, 'sem que se expedisse documentação oficial sobre os trajetos'.*

*41. Informa que os índios Kaiowa Nandeva, Kaiowa Guarani e Guarani tem arraigada em sua cultura a realização de grandes reuniões para discutir e decidir os assuntos relevantes para suas comunidades. Tais reuniões são chamadas de Aty-Guassu e ocorrem com grande frequência, ocasionando movimentação de grande número de pessoas entre as aldeias, envolvendo a Funai no apoio logístico para deslocamentos, alimentação e outros.*

*42. Assevera que o Ministro da Justiça ordenou que a Funai prestasse todo o apoio possível na execução das atividades culturais dos indígenas, tendo em vista que essas reuniões fazem parte da cultura e modo de vida desses povos.*

*43. Para o pagamento da 2008OB900893, referente a NF 229, no valor de R$ 4.150,00, informa que foi utilizado o veiculo tipo van para o transporte de estudantes universitários indígenas no trajeto Campo Grande a Paranhos, em trajeto de mais de 480 km entre as duas cidades; mais o trajeto de Paranhos à Aldeia Paraguassu, mais 80 km, somando 180 km diários, 'que a grosso modo somaria mais ou menos 2.300 quilômetros, mais o tempo do veículos parados somaria com tranquilidade os valores apresentados'. Relativamente à NF 230, no valor de R$ 8.000,00, informa que o serviço atendeu às Aldeias Amambai, Taquaperi, Limão Verde, Guassuty, Jacaré, Guaimbé, Paraguassu, Cerro Corá, Pirajuí, Panambizinho e Lagoa Rica, localizadas nos municípios de Amambai, Coronel Sapucaia, Paranhos, Mundo Novo, Iguatemi, Naviraí, Ponta Porã, Bela Vista, Maracaju, Itaporã, Douradina, Panambi, Costa Rica, Guaira e Piraporã. Afirma que tais deslocamentos foram executados em virtude da realização de Aty-Guassu na Aldeia Pirajuí, no município de Coronel Sapucaia.*

*44. Informa que os serviços pagos por intermédio da 2008OB901003, no valor de R$ 5.034,23, destinaram-se a atender o transporte de lideranças indígenas para as reuniões denominadas Jeroky-Guassu, preparatórias do Aty-Guassu ocorrida na Aldeia Lima Campo.*

*45. Relativamente à 2008OB901004, valor R$ 2.500,00, informa que o veículo foi utilizado 'no transporte de pessoas contratadas, para as aldeias RI Dourados, TI Dourados Amabaipeguá, TI Guiraroká, TI Jarará, TI Panambi, TI Sucuri, TI Jatayvari (Lima Campo), TI Panambizinho e TI Taquara, distribuídas nos municípios de Dourados, Ponta Porã, Caarapó, Juti, Navirai, Itaporã e Maracaju'.*

*46. Relata que os serviços pagos por meio da 20080B901005, valor R$ 1.730,00, NF 2162301, refere-se a um veículo tipo van, disponibilizado para atender o Grupo de Trabalho - GT designado para efetuar estudos em diversas Terras Indígenas, como: Terra Indígena - TI Guiraroká, município de Caarapó, TI Jatayvari (Lima Campo), município de Ponta Porã, TI Rancho Jacaré, município de Laguna Caarapã. Alega que nestes deslocamentos não se pode afirmar e ou manter um controle rígido sobre os deslocamentos e trajetos, visto que havia um Coordenador do GT que decidia sobre os destinos e deslocamentos dos veiculo que estava a sua disposição, por um período de no mínimo 20 dias.*

*47. No que tange à 20080B901179, no valor R$ 4.275,70, NF 2243306, informa tratar-se de locação de veículos tipo van para atender vários eventos, entre eles o transporte de lideranças indígenas para participação no Aty Guassu, realizada na Aldeia Jatayvari (Lima Campo), no município de Ponta*

*Porã, com o transporte de ida e volta dos participantes, com duração de uma semana. Atendeu o transporte de acadêmicos e professores, participantes do curso de especialização Teko Arandu, (curso de pós graduação e mestrado) para os professores indígenas promovido pela UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados, com duração de trinta dias. Realizado no Distrito de São Pedro (Vila São Pedro), município de Dourados, com a participação de todos os municípios em que existem atividades indígenas.*

*48. Expõe que a 20080B901537, no valor R$ 5.987,54, NF 2321436, refere-se à locação de dois veículos tipo van, para atender transporte de lideranças indígenas para participação de Aty-Guassu (grande reunião), realizada na Aldeia Arangatu, município de Antonio João, com o transporte de ida e volta dos participantes, com duração de uma semana. Atendeu o transporte de acadêmicos e professores, participantes do curso de especialização Teko Arandu, (curso de pós graduação e mestrado) para os professores indígenas promovido pela UFGD, com duração de trinta dias; o transporte da Equipe de Segurança Alimentar, realizando o cadastramento dos indígenas e distribuição de cestas de alimentos do Programa de Segurança Alimentar do Governo Federal. Esclarece ainda que estes deslocamentos foram executados no inicio da implantação do sistema de distribuição de alimentos.*

*49. Para a 20090B800116, valor R$ 11.340,00, NF 2415216, relata praticamente as mesmas informações prestadas para a 20080B901537, alterando o nome da Aldeia de realização do Aty Guassu, que se realizou na Aldeia Pirajui, município de Paranhos.*

*50. Ao final, argumenta que estava em fase de implantação da nova Administração Executiva do Cone Sul, tendo ocorrido o aumento de suas atribuições, com o número de pessoal reduzido; que os servidores executaram muitas atividades, não tendo condições de obedecer rigorosamente todas as determinações legais; que no seu caso houve viagens acompanhadas por outros servidores, tendo sido responsável apenas pelo controle de quilometragem percorrida e medição do contrato.*

*Análise das alegações.*

*51. Cumpre observar que, de acordo com pesquisa efetuada no site da Agesul - Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul, disponível em http://www.agesul.ms.gov.br/controle/ShowFile.php?id=80942, Guaira e Piraporã não são municípios do Estado de Mato Grosso do Sul; Panambi é um distrito de Dourados e a distância entre Paranhos e Campo Grande é de 456 km (e não 480 km como informado).*

*52. As diversas informações prestadas pelo Sr. Jonas Rosa, sobre os trajetos, nada acrescentaram às informações já existentes nos processos de pagamentos, pois não indicam com precisão as quilometragens dos trechos percorridos, fato que só confirma a ocorrência da irregularidade.*

*53. Cumpre observar que, no presente caso, a irregularidade tem origem no procedimento licitatório, cujo edital e termo de referência não trouxeram as quilometragens dos trechos entre as aldeias e respectivas sedes de municípios, conforme noticiado no subitem 2.3 desta instrução.*

*54. Conforme se observa nestes autos, esta era (ou ainda é) uma prática constante naquela Coordenação Regional, pois em nenhum dos processos de pagamento consta qualquer dado, mesmo que seja informal, sobre os trajetos efetivamente percorridos e respectivas quilometragens. Assim, o Sr. Jonas e os demais servidores que atestaram pagamentos de serviços de locação de veículos de transporte, vistos nestes autos, não o fizeram com base em dados que pudessem ser efetivamente aferidos.*

*55. Essa prática deve ser fortemente desestimulada pelo TCU, pois nem a Funai sabe se toda a quilometragem pela qual está pagando foi efetivamente realizada. Todavia, de acordo com os documentos constantes dos autos, trata-se de prática corriqueira no órgão, da qual os gestores tinham conhecimento e nada fizeram para mudar o procedimento, mostrando-se inadequado apenar os executores dos atestos dos serviços. Por tal razão mostra-se adequada a proposição de determinação para que a Coordenação Regional da Funai em Dourados, MS, adote providências para que sejam juntados aos processos de pagamentos de serviços de locação de veículos para transportes de pessoas todos os percursos efetuados com as respectivas quilometragens, o objetivo de cada viagem, bem como a listagem das pessoas atendidas, de modo a restar inequivocamente comprovada a realização de todo o serviço pago.*

*Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilmar Aparecido Machado.*

*56. O Sr. Gilmar Aparecido Machado foi chamado em audiência em decorrência da irregularidade relatada no item 2.2 desta instrução. Informa (Peça 37) que o pagamento relativo ao processo 008788.148/2007-DV, no valor de R$ 7.986,00 foi efetuado em contraprestação ao serviço de transporte de lideranças indígenas das aldeias das cidades de Iguatemi, Paranhos, Tacuru e Amambai até a Aldeia Lima Campo, no município de Ponta Porã, para participação no Aty Guassu realizado no período de 17 a 20 de junho de 2007. Acrescenta que o Aty Guassu é o grande encontro do povo Guarani Kaiowa, que ocorre em diversas épocas do ano e tem por objetivo o fortalecimento do movimento indígena e a discussão dos problemas enfrentados por esse povo.*

*57. Alega que o atesto da nota fiscal lhe foi atribuído como condição para o pagamento da despesa e que só atestou o recebimento dos serviços com o intuito de dar prosseguimento ao processo de pagamento, não tendo intenção de lesar o erário.*

*58. Justifica que na época não tinha conhecimento das incumbências para verificar a prestação do serviço, em razão da ausência de 'preparo e formação dos servidores para formalização correta dos processos de pagamento, especialmente quanto ao modo para aferir a prestação de serviço'.*

*Análise das alegações.*

*59. O Sr. Gilmar Aparecido Machado em suas informações apenas confirmou a existência da irregularidade, da mesma forma que os demais servidores que atestaram o recebimento dos serviços de locação de veículos, nada acrescentando que pudesse afastar a existência da irregularidade.*

*60. A ocorrência imputada ao Sr. Gilmar guarda correlação com a situação do Sr. Jonas Rosa e da Sra. Maria de Fátima dos Santos Eberhart, motivo pelo qual apontamos para a conclusão dos subitens 54 e 55 retro, deixando de propor imposição de multa e realizando determinação à Coordenação Regional da Funai em Dourados.*

*III - CONCLUSÃO*

*61. A presente representação foi formulada por equipe de fiscalização do TCU em razão das seguintes irregularidades: realização de despesas sem procedimento licitatório durante o exercício de 2007, referente à locação de ônibus para transporte de indígenas; liquidação da despesa efetuada sem elementos suficientes à adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados, a exemplo das datas, trajetos percorridos e respectiva quilometragem; termo de referência de pregão eletrônico com omissões e divergências; ausência de aprovação da autoridade competente no termo de referência de pregão eletrônico; ausência de manifestação da autoridade competente sobre recurso impetrado em pregão eletrônico e pagamentos de despesas liquidadas sem elementos suficientes à adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados, a exemplo das datas, trajetos percorridos e respectiva quilometragem.*

*62. A Sra. Margarida de Fátima Nicoletti encaminhou a listagem das aldeias com as distâncias até as respectivas sedes dos municípios e limitou-se a tentar atribuir a responsabilidade pelas irregularidades questionadas aos servidores que lhe eram subordinados e à falta de condições de trabalho oferecidas pela Funai Nacional. Alegações que foram consideradas improcedentes, pois era seu dever de gestora exercer a supervisão, que é imposto ao superior hierárquico em relação aos atos de seus subordinados. Esse dever não deve ser afastado, pois o órgão Regional da Funai em Dourados tem número reduzido de servidores, condição que facilita o exercício da supervisão. Assim, em relação a esta responsável será proposta a rejeição das razões de justificativa, com imposição de multa.*

*63. Quanto ao Sr. Eliezer Cardozo Louzado Cruz, também não logrou afastar as irregularidades que lhe foram imputadas, restando caracterizada a realização de despesas sem procedimento licitatório, pois efetuar contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, demonstra falta de planejamento e caracteriza fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa. O pagamento das despesas liquidadas sem elementos suficientes à adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados constituem, no mínimo, falta de cuidado e atenção com o trato do dinheiro público. Dessa forma, em relação a este responsável também será proposta a rejeição das razões de justificativa, com imposição de multa.*

*64. Quanto aos servidores que realizaram os atestos das notas fiscais, apesar de terem realizado o procedimento sem os elementos necessários à precisa aferição dos serviços prestados, assim agiram com o conhecimento dos superiores hierárquicos, que nada fizeram para modificar o procedimento, razão pela qual não será proposta a imposição de multa.*

*65. Por outro lado, o procedimento de realizar atestos sem elementos hábeis à precisa aferição do serviço deve ser fortemente desestimulado pelo Tribunal, por contrariar o princípio da legalidade, da economicidade e da publicidade, além de constituir fator de risco na gestão de recursos públicos.*

*66. Também representam riscos à gestão as irregularidades constatadas no Pregão Eletrônico 05/2008, pois são obscuridades ou omissões que impactam os procedimentos de liquidação e de pagamentos de despesas decorrentes do contrato assinado. Por tais motivos será dada ciência ao órgão, na forma prevista na Portaria Segecex n° 13, de 27/04/2011. Cumpre registrar que, em relação às ocorrência relatadas nos subitens 2.2 e 2.5 e 2.6, será dado ciência em relação ao item 2.2, pois ambas são semelhantes.*

*IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

*67. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

*67.1. Conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, inc. V, e art. 246, do RITCU, para, no mérito, considerá-la procedente.*

*67.2. Rejeitar as razões de justificativa da Sra. Margarida da Fátima Nicoletti, do Sr. Eliezer Cardozo Louzado Cruz, da Sra. Maria de Fátima dos Santos Eberhart, do Sr. Jonas Rosa e Sr. Gilmar Aparecido Machado.*

*67.3. Aplicar individualmente à Sra. Margarida da Fátima Nicoletti e ao Sr. Eliezer Cardozo Louzado Cruz, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da respectiva quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.*

*67.4. Autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

*67.5. Deixar de aplicar multa à Sra. Maria de Fátima dos Santos Eberhart, ao Sr. Jonas Rosa e ao Sr. Gilmar Aparecido Machado, considerando que atestaram as notas fiscais constantes dos presentes autos, sem elementos que permitissem aferir com precisão os serviços prestados, com o conhecimento do gestor da unidade e que de tais atos não resultaram em prejuízo ao erário ou a terceiros.*

*67.6. Determinar à Coordenação Regional da Funai em Dourados, que passe a juntar aos processos de pagamentos de serviços de locação de veículos para transportes de pessoas informações sobre todos os percursos efetuados com as respectivas quilometragens, o objetivo de cada viagem, bem como a listagem das pessoas atendidas, de modo a restar inequivocamente comprovada a realização de todo o serviço pago (subitens 2.2, 2.5, 2.6, 8, 16 e 17 desta instrução).*

*67.7. Dar ciência à Coordenação Regional da Funai em Dourados acerca das seguintes impropriedades:*

*67.7.1. Realização de despesas sem procedimento licitatório identificadas nos Processos 148/2007 e 294/2007, em afronta ao art. 2º c/c o inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/92.*

*67.7.2. Realização de atestos nas notas fiscais de pagamento de locação de veículos sem elementos suficientes para aferir os serviços prestados e pagos por quilometragem percorrida, a exemplo de localidades atendidas e respectivas distâncias, identificados nos Processos 148/2007, 294/2007 e 55/2008, contrariando o princípio da publicidade constante no art. 37, caput, da Constituição Federal e inciso III, § 2º, do art. 63 da Lei nº 4.320/64.*

*67.7.3. Termo de Referência não demonstra com objetividade os quantitativos passíveis de serem contratados, pois no item 8 - Da Quantificação, do Termo de Referência, apenas nomina os acampamentos e aldeias como se fossem trajetos, porém sem indicar a quantidade de quilômetros até a sede do município respectivo, omissão que impede a correta medição dos serviços prestados, identificado no Processo 055/2008, contrariando o art. 9º, inciso I e § 2º do Decreto nº 5.450/2005.*

*67.7.4. O Termo de Referência aponta valores e quantitativos divergentes entre o primeiro e segundo subitens do item 9 - Estimativa de Custos, identificado no Processo 055/2008, contrariando o art. 9º, inciso I e § 2º do Decreto nº 5.450/2005.*

*67.7.5. Não existe, no Termo de Referência, modelo ou previsão para que o licitante vencedor apresente planilha de composição de custos e formação de preços ou de memória de cálculo detalhada dos encargos e insumos que fundamentam os valores de sua proposta, identificado no Processo 055/2008, contrariando o § 2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005.*

*67.7.6. Ausência de aprovação da autoridade competente do Termo de Referência, bem como ausência de manifestação sobre o recurso interposto pela licitante Rima Ambiental Ltda., no procedimento do Pregão Eletrônico nº 05/2008, Processo 055/2008, em afronta, respectivamente, ao art. 8°, inc. IV e art. 9º, inciso II, ambos do Decreto 5.450/05.*

*67.7.7. Pagamentos de despesas liquidadas sem elementos suficientes a adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados, a exemplo das datas, trajetos percorridos e respectiva quilometragem, identificado nos Processos 148/2007, 294/2007 e 55/2008, contrariando art. 62 c/c o inciso III, § 2º, do art. 63 da Lei nº 4.320/64.*

*67.8. Determinar à Controladoria Geral da União que verifique, nas próximas contas, o cumprimento da determinação contida 67.6 supra.*"

2. A Unidade pronunciou-se de acordo com a proposta da AuFC (peça 43).

3. É o relatório.

VOTO

Conheço da representação da equipe de fiscalização, designada pela portaria 2.274/2010-Secex/MS, no âmbito do TC 004.406/2010-0, tendo em vista indícios de ilegalidades verificadas no curso de inspeção realizada na Funai/Dourados/MS (Regional Cone Sul), porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 237, inciso V, e 246 do RI/TCU.

De início, entendo pertinente registrar que deliberações recentes desta Corte (Acórdãos 5.106/2009- TCU - 2ª Câmara e 1.126/2011- TCU 2ª Câmara) imputaram responsabilidade a gestores da Funai/Dourados/MS por falhas similares às verificadas nesta representação.

Relativamente aos processos 148 e 294/2007 (peças 2 e 3), foi ouvido em audiência o Sr. Eliezer Cardoso Louzado Cruz, na qualidade de Administrador Executivo Regional, pela realização de despesas sem procedimento licitatório e pelo pagamento de despesa liquidada sem elementos suficientes para a adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados.

Além dele, também foram ouvidos o Sr. Gilmar Aparecido Machado (processo 148/2007) e a Sra. Maria Fátima dos Santos Ebehart (processo 294/2007), pela realização de atestos nas notas fiscais sem elementos suficientes para aferir os serviços prestados.

No tocante ao processo 55/2008, incluindo o pregão eletrônico 5/2008 e o contrato 79/2008 (peça 4), foi ouvida em audiência a Sra. Margarida de Fátima Nicoletti, na qualidade de Administradora Executiva Regional, pelas falhas no termo de referência do edital do pregão, pela ausência de aprovação do termo de referência, bem como ausência de manifestação sobre o recurso interposto por licitante, e pelo pagamento de despesa liquidada sem elementos suficientes para a adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados. Foi, também, ouvido o Sr. Jonas Rosa, fiscal do contrato, pela liquidação da despesa efetuada sem elementos suficientes à adequada verificação do quantitativo dos serviços prestados.

Rejeito as justificativas do Sr. Eliezer Cardozo Louzado Cruz e da Sra. Margarida de Fátima Nicoletti e imponho-lhes multa, conforme demonstrou a Unidade Técnica, cujas análises e conclusões, transcritas no relatório que antecede este voto, adoto como razões de decidir.

O Sr. Eliezer Cardoso Louzado Cruz (processos 148 e 294/2007) alega que "*o órgão ficou, naquela oportunidade, sem estrutura física e nem de pessoal*" e admite que executou despesas acima do limite

máximo permitido para a dispensa de licitação, porque "*não havia tempo suficiente para realização de licitação e nem funcionários capazes de conduzir os procedimentos*".

A jurisprudência do Tribunal aponta no sentido de que a realização de contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, demonstra falta de planejamento e caracteriza fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa.

O pagamento de despesas sem sua regular liquidação, com a demonstração inequívoca de todos os quantitativos de serviços prestados, no caso, das quilometragens percorridas, afronta os arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/64.

A seu turno, a Sra. Margarida de Fátima Nicoletti (processo 55/2008, pregão 5/2008 e contrato 79/2008) pretende transferir toda a responsabilidade para a pregoeira, equipe de apoio e setor administrativo. No mais, apenas alega que o órgão "*não oferecia condições adequadas de trabalho para uma demanda gigantesca*".

O art. 9º, incisos I e II, do Decreto 5.450/2005, estabelece que o termo de referência deve 1) ser elaborado, na fase preparatória do pregão eletrônico, pelo órgão requisitante; 2) indicar o objeto de forma precisa, suficiente e clara; e 3) ser aprovado pela autoridade competente. No entanto, nada disso foi providenciado pela então Administradora Executiva Regional.

Já em relação aos servidores que realizaram os atestos das notas fiscais, sem precisamente aferir o serviço prestado, a Secex/MS entendeu que eles agiram com o conhecimento dos superiores hierárquicos, os quais nada fizeram para modificar o procedimento, razão pela qual não propôs a imposição de multa, embora tenha consignado que isso "*deve ser fortemente desestimulado pelo Tribunal, por contrariar o princípio da legalidade, da economicidade e da publicidade, além de constituir fator de risco na gestão de recursos públicos*".

Entendo que os servidores a quem competia aferir e atestar a execução dos serviços devem ser multados. Como bem destacado pela Unidade Técnica, vasta jurisprudência desta Corte reforça a importância de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos de prestação de serviços. Considerando na dosimetria da multa que eles agiram com o conhecimento dos superiores hierárquicos, julgo adequado fixá-la em valor menor que a dos seus chefes.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2334/2011 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 006.399/2011-8.
2. Grupo II - Classe VII - Assunto: Representação.
3. Responsáveis: Eliezer Cardoso Louzado Cruz (353.757.101-10); Gilmar Aparecido Machado (596.314.651-87); Jonas Rosa (106.074.121-00); Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68); Maria Fátima dos Santos Ebehart (787.042.941-49).
4. Órgão: Funai - Coordenação Regional de Dourados/MS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - MS (SECEX-MS).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de equipe de fiscalização da Secex/MS a respeito de irregularidades verificadas em inspeção para sanear o TC 004.406/2010-0,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. nos termos dos arts. 237, inciso V, e 246 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Eliezer Cardoso Louzado Cruz (353.757.101-10), Gilmar Aparecido Machado (596.314.651-87), Jonas Rosa (106.074.121-00), Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68) e Maria Fátima dos Santos Ebehart (787.042.941-49);

9.3. com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, aplicar individualmente aos Srs. Eliezer Cardoso Louzado Cruz (353.757.101-10) e Margarida de Fátima Nicoletti (404.548.781-68) multa no valor de R$ 3.000,00;

9.4. com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, aplicar individualmente aos Srs. Gilmar Aparecido Machado (596.314.651-87), Jonas Rosa (106.074.121-00) e Maria Fátima dos Santos Ebehart (787.042.941-49) multa no valor de R$ 2.000,00;

9.5. nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, fixar o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para os responsáveis comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia devida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92, c/c art. 217 do Regimento Interno do TCU, o recolhimento parcelado da importância devida em até 24 parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, na forma da legislação vigente, com o alerta de que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. dar ciência da presente deliberação aos interessados no feito;

9.9. com base no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, arquivar o presente processo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2334-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 007.456/1999-9
Natureza: Recurso de Revisão (em processo de Tomada de Contas Simplificada).
Órgão: Hospital Central do Exército
Exercício: 1998
Responsáveis: Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00); Allan Orcay Reis (072.222.988-78); Chrystian Rezende Lourenço (004.623.506-06); Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55); Jorge de Oliveira (202.970.417-20); José Lins Carneiro (010.991.084-20); Julio Cesar Santanna (500.213.707-53); Marcos Malamace de Azevedo (825.863.907-25); Miguel Brilhante Sirimarco (562.732.906-87); Paulo Cezar de Paiva (308.447.547-49); Paulo Roberto Gibara (379.106.397-91); Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99); Rui Ferreira Avila (568.683.597-72); Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72); Walcyr Monteiro da Motta (192.237.907-78); White Martins Gases Industriais Ltda (35.820.448/0001-36)
Interessado: Hospital Central do Exército (00.394.452/0378-72)
Advogado(s) constituído(s) nos autos: Osmar Mendes Paixão Côrtes – OAB/DF 15.553; Côrtes Zupiroli Advogados Associados

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS SIMPLIFICADA. HOSPITAL CENTRAL DO EXÉRCITO. CONTAS ORIGINALMENTE JULGADAS REGULARES. SUPERVENIÊNCIA DE DENÚNCIA SOBRE POSSÍVEL SUPERFATURAMENTO NA AQUISIÇÃO DE GASES MEDICINAIS. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE REVISÃO PELO MP/TCU. CONHECIMENTO. EVIDÊNCIAS DE FALHAS ADMINISTRATIVAS CONSISTENTES NA AUSÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO PRÉVIO À LICITAÇÃO. DILIGÊNCIA REALIZADA PELA UNIDADE TÉCNICA NO SENTIDO DE EFETUAR AMPLO LEVANTAMENTO DOS PREÇOS DE FORNECIMENTO DE GASES MEDICINAIS. COMPORTAMENTO ERRÁTICO DOS VALORES DE MERCADO. INDÍCIOS DE CARTELIZAÇÃO DO SETOR. AUSÊNCIA DE PREÇO REFERENCIAL. IMPOSSIBILIDADE DE APURAÇÃO DE DÉBITO. INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA DOS GESTORES PÚBLICOS. REVELIA DE UM DOS AGENTES PÚBLICOS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. INSUBSISTÊNCIA DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NOVO JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DOS GESTORES CUJAS ALEGAÇÕES FORAM PARCIALMENTE ACOLHIDAS. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DOS DEMAIS AGENTES PÚBLICOS. QUITAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão, interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal, contra Acórdão proferido pela 2ª Câmara desta Corte de Contas, em sessão de 31/1/2002 (Relação 03/2002 – Gab. Ministro Adylson Motta, Ata 02/2002, Diário Oficial da União de 13/2/2002), por meio do qual foram julgadas regulares com quitação plena as contas dos responsáveis do Hospital Central do Exército (HCE) referentes ao exercício financeiro de 1998.

O Recurso de Revisão tem por supedâneo legal o art. 35, inc. III, da Lei 8.443/1992, tendo em vista superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, atinentes a denúncia veiculada no TC 012.552/2003-1, sobre possível ocorrência de superfaturamento na aquisição de gases medicinais pelo HCE junto à empresa White Martins Gases Industriais S/A, no período de 1997 a 1999.

Ao analisar o mérito da peça recursal, assim se pronunciou o Auditor informante:

*"2. Em decorrência da denúncia, o Pleno desta Corte, por meio do Acórdão 1.742/2004-TCU-Plenário, determinou à 3ª Secretaria de Controle Externo (Secex-3) que realizasse inspeção no HCE com o propósito de coletar informações acerca do possível superfaturamento.*

*3. A equipe de auditoria enviada àquela organização militar apurou uma série de irregularidades relacionadas aos exercícios financeiros de 1996 a 1999, sendo as seguintes as atribuídas aos gestores de 1998, vinculadas à Concorrência 05/97-HCE e à Concorrência 05/98-HCE (fl. 2, Anexo 1):*

*- falha no processamento e julgamento da licitação, pois não houve a verificação da conformidade da proposta vencedora com os preços correntes do mercado (Concorrência nº 05/97);*

*- adjudicação do objeto da licitação, sem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (Concorrência nº 05/97);*

*- contratação com preços excessivos ou com valor global superior ao limite estabelecido (Contrato nº 01/98);*

*- falhas nos procedimentos para abertura do processo licitatório devido à ausência de pesquisa de preço de mercado, impedindo à Administração estimar o orçamento necessário por meio de planilhas de quantitativos e preços unitários (Concorrência nº 05/98).*

---

*4. Em instrução inicial, a Secretaria de Recursos (Serur) propôs chamar ao processo os Srs. Vitor Hugo Meninéa, Afrânio Tavares Guerreiro, Rogério Botelho Peregrino, Jorge de Oliveira, Walcyr Monteiro da Motta, Miguel Brilhante Sirimarco, Chrystian Rezende Lourenço e a empresa White Martins Gases Industriais S/A em razão de irregularidades relacionadas à Concorrência 05/97-HCE. Pelas falhas cometidas na Concorrência 05/98-HCE, foram chamados ao processo os Srs. José Lins Carneiro, Afrânio Tavares Guerreiro e Douglas Rodrigues da Costa (fls. 6-9, Anexo 1, v.p.).*

*5. Analisadas as manifestações recebidas dos responsáveis, a Serur propôs (fls. 645-658, Anexo 1, Vol. 3):*

---

*a) conhecer do presente Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente o Acórdão contido na Relação n.º 3/2002 – Ministro Adylson Motta -, proferido na Sessão de 31/1/2002, constante da Ata n.º 2/2002, que julgou regulares as contas do Hospital Central do Exército – HCE, relativas ao exercício de 1998;*

*b) julgar irregulares as contas e condenar em débito, solidariamente, os senhores abaixo relacionados, bem como a empresa White Martins Gases Industriais S/A, com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, caput, e 23 inciso III, da Lei n.º 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento da quantia de R$ 805.205,14 (oitocentos e cinco mil, duzentos e cinco reais e quatorze centavos), aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas no Anexo I (fls. 12/16, Anexo 1), até o dia de seu efetivo recolhimento (Ressalta-se que os débitos são decorrentes de superfaturamento na aquisição de gases medicinais, relativos à Concorrência n.º 05/97-HCE, que não obstante tenha sido aberta em 17/11/1997, somente foi julgada e homologada em 1998 (65/76, Anexo 2), produzindo efeitos financeiros, também neste ano, por força do Contrato nº 01/98 (fls. 757/763, Anexo 2, v. 3):*

*- Walcyr Monteiro da Motta;*
*- Miguel Brilhante Sirimarco;*
*- Chrystian Rezende Lourenço;*
*- Afrânio Tavares Guerreiro;*
*- Rogério Botelho Peregrino;*
*- Jorge de Oliveira; e*
*- Vitor Hugo Meninéia.*

*c) aplicar aos responsáveis, abaixo relacionados, a multa prevista no artigo 57, da Lei n.º 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação*

*em vigor em face de falhas nos procedimentos de julgamento e homologação da Concorrência n.º 05/97-HCE, em desacordo com os arts. 40, inciso X, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 (fls. 65/66, Anexo 2):*

*- Afrânio Tavares Guerreiro;*

*- Rogério Botelho Peregrino;*

*- Jorge de Oliveira; e*

*- Vitor Hugo Meninéia.*

*d) aplicar aos responsáveis, abaixo relacionados, a multa prevista no artigo 58, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor em face de falhas nos procedimentos para abertura do processo licitatório atinente a Concorrência n.º 05/98, em desacordo com os arts. 40, inciso X, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 (fls. 8/17, Anexo 2):*

*- José Lins Carneiro;*

*- Afrânio Tavares Guerreiro; e*

*- Douglas Rodrigues da Costa.*

*e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

*6. O Ministério Público junto a este Tribunal, por sua vez, ressalva que o provimento do recurso para tornar insubsistente o acórdão recorrido deve ser apenas em relação ao Sr. Vitor Hugo Meninéa, por ser o único gestor a ter as contas julgadas por meio do acórdão ora combatido (fl. 660, Anexo 1, Vol. 3).*

*7. Recebidos os autos pelo Ministro relator, S.Exa. consignou, em despacho, que o presente processo ainda não se encontrava em condições de ser submetido a julgamento, uma vez que considerou pouco consistente a metodologia empregada pela Secex-3 na determinação do valor do débito. Por esta razão, determinou a restituição dos autos à Secex-3 a fim de que, a despeito das dificuldades apresentadas, fosse coordenada ampla pesquisa no sentido de sanear o processo quanto à correta apuração do possível superfaturamento (fls. 665-667, Anexo 1, Vol.3).*

*8. A fim de dar cumprimento à determinação, foi promovida uma pesquisa de preços pagos pela Administração nas aquisições de gases medicinais e industriais no período de 1996 a 1999. Tal pesquisa se deu por meio de consultas à Internet, a bancos de dados dos entes federativos, ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), ao Diário Oficial da União (DOU) e aos diários oficiais das unidades da federação.*

*9. Da pesquisa resultaram as seguintes constatações:*

*a) os bancos de dados dos entes federativos não contêm informações para o período em questão;*

*b) tanto as notas de empenho como as ordens bancárias constantes do SIAFI contêm informações incompletas acerca das licitações e das notas fiscais pagas aos fornecedores. As notas de empenho, em sua quase totalidade, limitam-se a mencionar as modalidades e os números das licitações, constando apenas que se tratam de aquisições de gases medicinais, nem mesmo especificando quais deles. Semelhantemente, as ordens bancárias mencionam apenas os números das notas fiscais e o total pago, não indicando sequer o material recebido;*

*c) mesmo as unidades mais organizadas da federação não dispõem de consultas aos seus diários oficiais para o período de 1996 a 1999. Quanto ao DOU, mesmo após consulta a todas as edições publicadas entre 1/1/1996 e 31/12/1999, encontraram-se apenas alguns poucos dados utilizáveis; e*

*d) não foi possível encontrar instrumentos convocatórios para licitações da época pretendida, sendo impossível identificar peculiaridades das contratações promovidas pelos diversos órgãos.*

*10. Em face das dificuldades, poucos dados foram obtidos do DOU, os quais, mesmo combinados com os ainda mais raros dados do SIAFI, caracterizaram pequenas amostras dos preços pagos, entre 1996 e 1999, na aquisição de diversos gases medicinais. Ademais, quanto às amostras, ressalte-se que não foram obtidas para a total diversidade dos gases adquiridos pelo HCE, além de serem constituídas*

*por poucos elementos e apresentarem, para cada gás, valores dispersos, com grande variação, o que não permite fazer inferências estatísticas com grandes níveis de confiança (fls. 694-767, Anexo 1, Vol. 3).*

*11. Para exemplificar o descrito no parágrafo precedente, cite-se a amostra obtida para as contratações de oxigênio líquido no exercício financeiro de 1998, na qual é possível observar (fl. 762, Anexo 1, Vol. 3):*

*a) apenas 13 elementos, mesmo sendo uma das maiores amostras obtidas;*

*b) valores muito dispersos, desde 0,98 R$/m3 até 13,95 R$/m3;*

*c) ausência de correlação inversa entre a quantidade adquirida e o preço de aquisição. A mesma empresa, White Martins Gases Industriais S/A, obteve contratos tanto para fornecimento de 10.000 m3 por 4,50 R$/m3 quanto para 30.000 m3 a 7,40 R$/m3;*

*d) média amostral igual a 5,82 R$/m3 e um desvio-padrão 3,40 R$/m3, o que, com o emprego de algum conhecimento estatístico, utilizando-se a distribuição **t de Student**, permitiria afirmar que haveria 90% de probabilidade de o verdadeiro valor médio de contratação estar entre 4,14 R$/m3 e 7,50 R$/m3. Como se vê, não há certeza, há somente probabilidade.*

*12. Por outro lado, foram identificadas várias representações junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Ministério da Justiça (CADE/MJ), as quais possuíam por objeto a formação de cartéis no setor de fornecimento de gases industriais e medicinais. Tais representações, já contendo dados colhidos em meados dos anos 90, embora inicialmente malsucedidas, atraíram a atenção dos órgãos brasileiros de defesa da concorrência, que, após longos anos, obtiveram êxito em comprovar a formação de cartel por parte das principais empresas do segmento de gases industriais e medicinais. As provas foram colhidas no âmbito do Processo Administrativo 08012.009888/2003-70, julgado, em 2010, pelo CADE/MJ, que apenou os envolvidos com severas multas (fls. 768-866, Anexo 1, Vol. 3).*

*13. Estando os fornecedores a agir em conluio, os preços médios obtidos da pesquisa de mercado seriam da mesma ordem dos preços contratados, o que não conduziria à cogitação de sobrepreço. Certo é que se, de fato, já estivesse em funcionamento o cartel das indústrias de gases medicinais, provado tanto tempo depois, que outra alternativa restaria aos gestores de uma unidade hospitalar senão a de contratar pelo preço oferecido?*

*14. No que se refere à estimativa de débito, portanto, ante os fatos enumerados nesta instrução, afigura-se como a mais razoável das opções a sua total desconsideração, uma vez que os dados disponíveis são insuficientes para delimitá-lo e existe considerável desconfiança de que os fornecedores já operavam um esquema de cartel à época das aquisições mencionadas nestes autos, tornando suspeito qualquer preço de mercado à época.*

*15. Quanto às falhas cometidas pelos gestores, todas se originaram nas ausências da pesquisa de mercado e da planilha de quantitativos e preços unitários. Pesquisando-se a jurisprudência deste Tribunal à época dos eventos ora apreciados, percebe-se que a ausência da pesquisa de mercado e da planilha de quantitativos e preços unitários era tratada como falha de natureza formal. Evidência desse entendimento são as Decisões 425/1995 e 504/1996, ambas do Plenário. Adicionalmente, constata-se que há decisões mais recentes desta Corte de Contas em que tal vício é interpretado como falha de natureza formal, se dele não restou comprovado dano ao Erário, o que pode ser exemplificado pelos acórdãos 1.582/2006 e 3.559/2006, ambos da Primeira Câmara.*

*16. Revendo-se o acórdão por meio do qual foram inicialmente julgadas as presentes contas, é possível confirmar que somente o Sr. Vitor Hugo Meninéa, cujo nome constava originalmente entre os responsáveis da unidade jurisdicionada, teve as contas julgadas regulares, tendo recebido quitação. Os Srs. Afrânio Tavares Guerreiro, Rogério Botelho Peregrino, Jorge de Oliveira, Douglas Rodrigues da Costa e José Lins Carneiro, por não constarem originalmente na lista de responsáveis, não tiveram as contas julgadas. Estes cinco últimos, porém, foram chamados a este processo e, com exceção do Sr. José Lins Carneiro, que permaneceu silente, todos os demais apresentaram suas contrarrazões recursais, as já quais foram analisadas no âmbito da Serur, que, embora não opinando sobre o mérito das contas, propôs a aplicação de multa aos gestores.*

*17. Registre-se, ainda, que, posteriormente ao último despacho do relator da matéria, datado de 4/2/2009 (fls. 665-667, Anexo 1, Vol. 3) e, em consequência da questão de ordem suscitada pelo Exmo.*

*Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, em sessão plenária de 24/6/2009, cabe às unidades técnicas de origem ou às responsáveis pelos processos que ensejaram eventual reabertura de contas a competência para realizar o exame de mérito das contas reabertas em face do recurso de revisão interposto pelo MP/TCU quando os fatos que provocaram a reabertura das contas ainda não tiverem sido apreciados no âmbito daquelas unidades técnicas. Logo, embora haja ordem diferente do Ministro, por motivo justificado e superveniente, cabe à Secex-3 manifestar-se sobre o mérito das contas.*

*18. Diante do exposto, considerando que todos os responsáveis já foram chamados ao processo, considerando que as razões de justificativa apresentadas por responsáveis solidários aproveitam aos revéis naquilo que não for de caráter personalíssimo e considerando carente de fundamentação a proposta de imputação de débito e considerando que das falhas nos processos licitatórios não resultaram comprovado dano ao Erário, submetem-se os presentes autos à apreciação superior, propondo-se:*

*a) conhecer do presente recurso de revisão interposto pelo MP/TCU, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe parcial provimento, modificando o acórdão proferido pela 2ª Câmara desta Corte de Contas, em sessão de 31/1/2002 (Relação 03/2002 – Gab. Ministro Adylson Motta, Ata 02/2002, Diário Oficial da União de 13/2/2002), por meio do qual foram julgadas as contas dos responsáveis do HCE referentes a 1998, de forma a alterar o juízo sobre as contas do Sr. Vitor Hugo Meninéa e inserir entre os responsáveis os Srs. Afrânio Tavares Guerreiro, Rogério Botelho Peregrino, Jorge de Oliveira, Douglas Rodrigues da Costa e José Lins Carneiro;*

*b) desconsiderar a possibilidade de imputação de débito aos responsáveis, uma vez que a delimitação do dano carece de elementos comprobatórios e não se subsume às hipóteses previstas no art. 210, parágrafo 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI-TCU);*

*c) acolher parcialmente as contrarrazões recursais apresentadas pelo Sr. Vitor Hugo Meninéa (CPF 321.753.617-72), passando a considerar suas contas regulares com ressalva, dando-lhe quitação;*

*d) acolher parcialmente as contrarrazões recursais apresentadas pelos Srs. Afrânio Tavares Guerreiro (CPF 037.239.767-00), Rogério Botelho Peregrino (CPF 007.618.717-99), Jorge de Oliveira (CPF 202.970.417-20) e Douglas Rodrigues da Costa (CPF 102.167.278-55), julgando suas contas regulares com ressalva e dando-lhes quitação;*

*e) considerar revel o Sr. José Lins Carneiro (CPF 010.991.084-20), aproveitando a este as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis, julgando suas contas regulares com ressalva, dando-lhe quitação;*

*f) dar conhecimento da decisão adotada aos responsáveis, aos interessados e ao Sr. Daniel de Alcântara Prazeres, Procurador da República; e*

*g) encerrar o presente processo, em conformidade com o inc. IV, art. 169 do RI-TCU."*

Apesar de o Diretor de Divisão Técnica concordar em essência com as ponderações da instrução do Auditor informante, propôs os seguintes ajustes no encaminhamento dos autos:

*"(...)*

*14. Considerando que o acórdão recorrido pugnava pela regularidade plena da gestão de 1998, há necessidade de reformá-lo no que tange às contas do senhor Vitor Hugo Meninea, para acolher parcialmente suas contrarrazões recursais e julgar suas contas regulares com ressalvas. Há também a necessidade de se apreciar as contas dos novos responsáveis ouvidos neste processo, cujos atos de gestão não haviam sido avaliados: Walcyr Monteiro da Motta, Miguel Brilhante Sirimarco, Chrystian Rezende Lourenço, Afrânio Tavares Guerreiro, Rogério Botelho Peregrino, Jorge de Oliveira, José Lins Carneiro e Douglas Rodrigues da Costa. Para estes, sugerirei o acolhimento parcial das suas contrarrazões recursais e o julgamento pela regularidade com ressalvas de suas contas. Com respeito à empresa White Martins Gases Industriais S.A., convém acolher parcialmente suas contrarrazões recursais.*

*15. Ante o exposto, proponho:*

*I – conhecer do recurso de revisão com arrimo no art. 288 do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-lo parcialmente procedente;*

*II – acolher parcialmente as contrarrazões recursais de Vitor Hugo Meninea (CPF 321.753.617-72), Walcyr Monteiro da Motta (CPF 192.237.907-78), Miguel Brilhante Sirimarco (CPF 562.732.906-87), Chrystian Rezende Lourenço (CPF 004.623.506-06), Afrânio Tavares Guerreiro (CPF 037.239.767-00), Rogério Botelho Peregrino (CPF 007.618.717-99), Jorge de Oliveira (CPF 202.970.417-20), Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55) e White Martins Gases Industriais S.A. (CNPJ 35.820.448/0001-36);*

*II – modificar o acórdão contido na Relação 3/2002 – Ministro Adylson Motta, proferido na sessão de 31/1/2001, Ata 2/2002, relativo às contas do Hospital Central do Exército de 1998, para julgar regulares com ressalvas as contas do senhor Vitor Hugo Meninea (CPF 321.753.617-72);*

*III – julgar as contas dos responsáveis listados abaixo, no tocante ao exercício de 1998, regulares com ressalvas, com amparo nos arts. 1º, I, 16, II, 18, e 23, II, e dar-lhes quitação:*

*a) Walcyr Monteiro da Motta (CPF 192.237.907-78);*

*b) Miguel Brilhante Sirimarco (CPF 562.732.906-87);*

*c) Chrystian Rezende Lourenço (CPF 004.623.506-06);*

*d) Afrânio Tavares Guerreiro (CPF 037.239.767-00);*

*e) Rogério Botelho Peregrino (CPF 007.618.717-99);*

*f) Jorge de Oliveira (CPF 202.970.417-20);*

*g) Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55);*

*IV – considerar revel o senhor José Lins Carneiro (CPF 010.991.084-20); aproveitar-lhe as contrarrazões dos demais responsáveis nos autos, com fundamento no art. 161 do Regimento Interno do TCU; julgar suas contas regulares com ressalva, com base nos arts. 1º, I, 16, II, 18, e 23, II; e dar-lhe quitação;*

*VI – determinar ao Hospital Central do Exército que atente para o disposto nos arts. 40, X, §2º, II; e 43, IV, da Lei 8.666/1993 em seus editais de licitação;*

*VII – enviar cópia da deliberação que for alcançada às partes no processo, sem olvidar o denunciante e o procurador da República Daniel Alcântara Prazeres; e*

*VIII – arquivar os autos."*

O titular da 3ª Secretaria de Controle Externo perfilhou a proposta do Diretor de Divisão Técnica, deixando, porém, de sugerir determinações à unidade jurisdicionada, tendo em vista o lapso temporal transcorrido.

O representante do Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, no sentido de conhecer do recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, julgando regulares com ressalva as contas dos gestores do Hospital Central do Exército relativas ao exercício de 1998, dando-lhes quitação.

Em memorial, os Srs. Afrânio Tavares Guerrero, Douglas Rodrigues da Costa, Walcyr Monteiro da Motta, Rogério Botelho Peregrino e Vitor Hugo Meninéa protestam por que o Recurso de Revisão ser julgado improcedente e mantida incólume a deliberação vergastada.

VOTO

Cuidam os autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto TCU, contra o Acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão de 31/1/2002 (Relação 03/2002 – Ministro Adylson Motta, Ata 02/2002, Diário Oficial da União de 13/2/2002), por meio do qual foram julgadas regulares com quitação plena as contas dos responsáveis do Hospital Central do Exército (HCE) referentes ao exercício financeiro de 1998.

O recurso manejado pelo Ministério Público junto ao TCU tem fundamento na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, com espeque no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, consistentes em irregularidades veiculadas em Denúncia considerada procedente por esta

Corte de Contas (Acórdão nº 1.129/2006-Plenário; TC-012.552/2003-1; peças principais trasladadas por cópia aos presentes autos).

As ilicitudes identificadas na denúncia versam basicamente sobre possível superfaturamento na aquisição de gases medicinais, durante o período de 1997 a 1999, tendo como fornecedora a empresa White Martins Gases Industriais S/A.

No caso específico do exercício financeiro de 1998, foram imputados aos gestores do HCE as seguintes ocorrências, cujo débito também ensejou o chamamento da empresa White Martins Gases Industriais S/A, na condição de terceiro responsável solidário:

- contratação com preços excessivos ou com valor global superior ao limite estabelecido (Contrato nº 01/1998);

- falhas nos procedimentos para abertura da Concorrência nº 05/1998, devido à ausência de pesquisa de preço de mercado, impedindo a Administração de compor orçamento com planilhas de quantitativos e de valores unitários.

Desde já, endosso, em essência, os pareceres da Unidade Técnica e do representante do Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Inicialmente, ao fazer os autos conclusos a este Relator, a Secretaria de Recursos, à época responsável pela condução do processo revisional, secundada pelo *Parquet* especializado, propôs as seguintes medidas:

- tornar insubsistente o acórdão recorrido;

- julgar irregulares as contas do HCE, relativas ao exercício de 1998, bem como condenar os gestores públicos, em solidariedade com a empresa White Martins Gases Industriais S/A, ao recolhimento de débito oriundo de superfaturamento apurado na execução do Contrato nº 01/99-HCE, decorrente da Concorrência nº 05/1998;

- aplicar multa aos responsáveis em razão das falhas verificadas no julgamento e homologação da Concorrência nº 05/98-HCE, em desacordo com os arts. 40, inciso X, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Mediante Despacho fls. 665/667 do vol. 3 do Anexo 1, considerei o débito insuficientemente apurado, razão pela qual restitui o feito à Secretaria-Geral de Controle Externo, para, junto com as unidades subordinadas competentes:

. realizar ampla pesquisa de preços no mercado de fornecimento de gases medicinais, a fim de apurar possível superfaturamento havido no Contrato nº 01/99-HCE, oriundo da Concorrência nº 05/1998-HCE. A pesquisa teria por base referenciais de preços usualmente adotados pelos órgãos e entidades vinculados ao Ministério da Saúde e às Secretarias Estaduais de Saúde, para compra dos mesmos insumos, utilizando, caso necessário, indicadores econômicos mais adequados para atualização monetária de contratos administrativos que venham a ser adotados como paradigmas;

. após a apuração do débito, promover nova citação dos responsáveis solidários.

Após realizar as diligências necessárias, a Unidade Técnica de origem (3ª Secex) - a quem coube a instrução definitiva do Recurso de Revisão, conforme decidido em Questão de Ordem submetida ao Plenário na Sessão do dia 24/06/2009 - considerou inviável a apuração de dano emergente do Contrato nº 01/99-HCE, bem como relegou como formais as irregularidades atinentes ao processamento e julgamento da Concorrência nº 05/98-HCE, tendo em vista indícios de formação de cartel de preços no setor de fornecimento de gases medicinais, a refletir na impossibilidade de aferição dos custos reais desses insumos.

Por pertinente, trago à baila excerto do voto condutor do Acórdão nº 1.597/2011-Plenário, proferido nos autos do TC-002.830/1998-1 cujas considerações também se aplicam aos presentes autos:

*"Os procedimentos adotados pela 3ª Secex compreenderam levantamento e pesquisa de preços pagos pela Administração nas aquisições de gases medicinais e industriais durante o período de 1996 a 1999. Os instrumentos de trabalho foram calcados essencialmente em consulta à rede mundial de computadores - internet, aos bancos de dados dos entes federativos, ao Sistema Integrado de*

*Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), ao Diário Oficial da União e aos diários oficiais das unidades da federação.*

*As conclusões a que chegou a unidade instrutiva foram:*

*- ausência de informações sobre os custos de fornecimento de gases medicinais nos bancos de dados dos entes federativos para o período em questão;*

*- incompletude de dados nas notas de empenho e ordens bancárias constantes do SIAFI, sem informações precisas sobre licitações e notas fiscais pagas aos fornecedores. As licitações, em sua quase totalidade, limitam-se a mencionar as modalidades e os números dos procedimentos licitatórios, sem detalhar e quantificar os gases adquiridos. As ordens bancárias ressentem-se da discriminação do material recebido, informando, apenas, os números das notas fiscais e o total pago;*

*- insuficiência de dados disponíveis nos veículos oficiais de imprensa. Mesmo as unidades mais organizadas da federação não dispõem de consultas em seus diários oficiais para o período de 1996 a 1999. Quanto ao DOU, mesmo após consulta a todas as edições publicadas entre 1º/1/1996 e 31/12/1999, encontraram-se apenas poucos dados utilizáveis; e*

*- impossibilidade de localização de instrumentos convocatórios de licitações para a época pretendida, inviabilizando a identificação de peculiaridades das contratações promovidas pelos diversos órgãos;*

*- pequena amostra de dados obtidos, insuficiente para elaborar quaisquer inferências com base em métodos estatísticos e níveis de confiança aceitáveis. Os poucos dados obtidos do DOU e do SIAFI caracterizaram pequenos extratos de preços pagos entre 1996 e 1999, na aquisição de diversos gases medicinais. As amostras colhidas não contemplam a diversidade de todos os gases adquiridos pelo HCE, além de serem constituídas por poucos elementos, apresentarem grande dispersão e variância de preços (fls. 1.021-1.085, Anexo 1, Vol. 5);"*

As falhas imputadas aos agentes públicos do Hospital Central do Exército, atinentes à contratação com preços excessivos ou com valor global superior ao limite estabelecido (Contrato nº 01/1998), bem como ao processamento e julgamento da Concorrência 05/1998, verificadas no exercício financeiro de 1998, remetem invariavelmente à falta de rigorosa apuração dos preços de mercado para o fornecimento de gases medicinais, tal qual verificado na reanálise da tomada de contas daquela unidade jurisdicionada, relativas ao exercício de 1997, mais especificamente na Concorrência nº 05/1997 - HCE. Da mesma maneira, o levantamento de valores de fornecimento de gases medicinais à época teria pouco proveito para subsidiar o procedimento licitatório de informações fidedignas para a avaliação das propostas comerciais das empresas concorrentes, dadas as limitações de informações e o comportamento irregular de preços disponíveis para os referidos serviços e produtos.

Conforme frisei na reapreciação do TC-002.830/1998-1 (Recurso de Revisão em Tomada de Contas Simplificada do HCE, relativas ao exercício de 1997), tais circunstâncias excepcionais não eximem os responsáveis da obrigatoriedade proceder à prévia e criteriosa apuração dos preços dos produtos e serviços a serem licitados pela Administração, bem como a verificação da conformidade da proposta comercial às condições vigentes de mercado, servindo, até mesmo, para justificar eventuais dificuldades intransponíveis, como a descrita nestes autos, pois assim exige o disposto nos arts. 7º,§ 2º, inciso II, 40, X, §2º, II; e 43, IV, da Lei 8.666/1993.

Apesar de tais fatos remanescerem como falhas formais, atenuadas pela inexistência da configuração de dolo e de prejuízo causado aos cofres públicos federais pelos responsáveis, deixo de determinar ao HCE a adoção de medida preventiva, a qual já foi exarada no Acórdão nº 1.597/2011-Plenário.

De igual forma, verifica-se nestes autos impossibilidade material a imputar à empresa White Martins Gases Industriais S/A responsabilidade solidária por débito oriundo de superfaturamento do Contrato nº 01/1997-HCE, por mais que haja indícios veementes de formação de cartel no setor dos referidos suprimentos.

Nada obstante esse impedimento, dei ciência ao Plenário sobre decisão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE no Processo Administrativo 08012.009888/2003-70. Conforme decisão

colegiada de 22 de setembro de 2010, o referido Conselho condenou as empresas Aga S.A, Linde Gases Ltda., Air Liquide Brasil Ltda., Air Products Brasil Ltda., Indústria Brasileira de Gases Ltda., S.A. White Martins, White Martins Gases Industriais Ltda., White Martins Ltda. e outros responsáveis pela prática de cartel no mercado de gases medicinais, havendo os multado em mais de R$ 2,2 bilhões, fls. 1093-1146, v 5.

Desde então, também não se tem informações sobre eventual regularização do mercado de preços de fornecimento de gases medicinais. Entrementes, cumpre frisar que o serviço público de saúde não poderá ficar à mercê de práticas abusivas ao direito econômico. Por essa razão, ao acolher proposta de julgamento do TC-002.830/1998-1, o Plenário, por meio do subitem 9.4 do Acórdão nº 1.597/2011, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a oportunidade e a conveniência de incluir em futuro processo de auditoria a verificação da regularidade dos contratos de fornecimento de gases medicinais ao Hospital Central do Exército, bem como a outros nosocômios públicos. Assim, desnecessária a adoção de medidas adicionais neste processo.

Em conclusão, acolho parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis solidários e dou provimento parcial ao Recurso de Revisão, a fim de tornar insubsistente o acórdão recorrido, julgar regulares com ressalva as contas dos gestores do Hospital Central do Exército (HCE).

Os mesmos efeitos desse julgamento estendem-se ao responsável José Lins Carneiro apesar de esse agente não comparecer aos autos e assumir ônus da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

Conquanto haja novo julgamento das contas do HCE, relativas ao exercício de 1998, o juízo de mérito da presente tomada de contas, em nome dos responsáveis, arrolados às fls. 1/4, deve ser regulares com quitação plena, pois não lhes fora imputada qualquer falha ou ocorrência que motivou a interposição deste Recurso de Revisão.

Por fim, dou ciência desta deliberação ao Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Daniel de Alcântara Prazeres.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2335/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.456/1999-9.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (em processo de Tomada de Contas Simplificada).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Hospital Central do Exército (00.394.452/0378-72).

3.2. Responsáveis: Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00); Allan Orcay Reis (072.222.988-78); Chrystian Rezende Lourenço (004.623.506-06); Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55); Jorge de Oliveira (202.970.417-20); José Lins Carneiro (010.991.084-20); Julio Cesar Santanna (500.213.707-53); Marcos Malamace de Azevedo (825.863.907-25); Miguel Brilhante Sirimarco (562.732.906-87); Paulo Cezar de Paiva (308.447.547-49); Paulo Roberto Gibara (379.106.397-91); Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99); Rui Ferreira Avila (568.683.597-72); Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72); Walcyr Monteiro da Motta (192.237.907-78); White Martins Gases Industriais Ltda (35.820.448/0001-36).

4. Órgão: Hospital Central do Exército.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adylson Mota.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

7. Unidade: 3ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-3).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Osmar Mendes Paixão Côrtes – OAB/DF 15.553; Côrtes Zupiroli Advogados Associados

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, contra o Acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão de 31/1/2002 (Relação 03/2002 – Gab. Ministro Adylson Motta, Ata 02/2002, Diário Oficial da União de 13/2/2002), por meio do qual foram julgadas regulares com quitação plena as contas dos responsáveis do Hospital Central do Exército (HCE) referentes ao exercício financeiro de 1998.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do Recurso de Revisão;

9.2. considerar revel o Sr. José Lins Carneiro (CPF 010.991.084-20), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

9.3. acolher, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas por Vitor Hugo Meninea (CPF 321.753.617-72), Walcyr Monteiro da Motta (CPF 192.237.907-78), Miguel Brilhante Sirimarco (CPF 562.732.906-87), Chrystian Rezende Lourenço (CPF 004.623.506-06), Afrânio Tavares Guerreiro (CPF 037.239.767-00), Rogério Botelho Peregrino (CPF 007.618.717-99), Jorge de Oliveira (CPF 202.970.417-20), Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55) e White Martins Gases Industriais S.A. (CNPJ 35.820.448/0001-36);

9.4. no mérito, dar provimento parcial ao Recurso de Revisão para:

9.4.1. tornar insubsistente o acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão 31/1/2002 (Relação 03/2002 – Gab. Ministro Adylson Motta, Ata 02/2002, Diário Oficial da União de 13/2/2002);

9.4.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 5º, incisos I e VI, 7º, 10, § 2º, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas relativas ao exercício de 1998, em nome de Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72) expedindo-lhes quitação;

9.4.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 5º, incisos I e VI, 7º, 10, § 2º, 16, inciso I, 17, 23, inciso I, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares as contas relativas ao exercício de 1998, em nome dos demais responsáveis arrolados fls. 01 a 04 do principal, expedindo-lhes quitação plena;

9.5. da ciência desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Daniel de Alcântara Prazeres;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2335-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 008.612/2007-8
Natureza: Relatório de Levantamentos
Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit
Responsáveis: Divaldo de Arruda Câmara (025.342.154-34); Emerson Valgueiro de Morais (141.560.404-53); Expedito Leite da Silva (112.494.634-91); Fernando Rocha Silveira (107.545.124-87); Francisco Fernando de Figueiredo Lopes (219.548.367-91); Genivaldo Paulino da Silva (021.453.594-00); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Hugo Sternick (296.677.716-87); Luis Munhoz Prosel Junior (459.516.676-15); Luiz Augusto Siqueira Bittencourt (233.870.847-49); Luiz Clark Soares Maia (040.065.774-00); Luziel Reginaldo de Souza (337.077.317-15); Martinho Cândido Velloso dos Santos (114.335.821-04); Mauro Barbosa da Silva (370.290.291-00); Márcio Guimarães de Aquino (631.403.497-34); Normando Vasconcelos Ferreira (028.453.934-15); Paulo Marconi de Vasconcelos (004.560.984-53); Prudêncio Alves da Silva (151.941.671-72); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Tenório José de Brito (446.969.733-87); Wagner de Carvalho Garcia (119.577.866-04)
Interessado: Congresso Nacional
Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154)

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2007. DNIT. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. INDEVIDA INCLUSÃO, NO LUCRO E DESPESAS INDIRETAS (LDI), DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURÍDICA (IRPJ), CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO (CSLL), TRANSPORTE DIÁRIO DE PESSOAL, SUBSÍDIO PARA REFEIÇÕES DA CONTRATADA E SUPER ESTIMATIVA DO ITEM ADMINISTRAÇÃO. SÚMULA TCU 254. IRREGULARIDADE. DETERMINAÇÃO PARA EXCLUSÃO (ACÓRDÃO 1443/2010 – PLENÁRIO). FALTA DE OITIVA DAS EMPRESAS CONTRATADAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROVIMENTO (ACÓRDÃO 2374/2010 – PLENÁRIO). OITIVA. REJEIÇÃO DOS ELEMENTOS DE DEFESA. ART. 45 DA LEI 8443/1992. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade Técnica (fls. 732/41, volume 3):
“Trata o presente processo de Relatório de Auditoria da obra de Adequação de Trechos Rodoviários da BR 101/NE, Divisa PB/RN - Divisa PB/PE, no Estado da Paraíba, objeto de fiscalização desenvolvida pela SECEX-PB, no exercício de 2007.
2. O referido processo foi julgado em sessão de 23/6/2010, mediante Acórdão 1443/2010-Plenário.
3. Irresignados pela decisão desta Corte de Contas em flagrante ofensa ao princípio constitucional do devido processo legal, no que diz respeito ao direito do contraditório e ampla defesa, os consórcios participantes da obra em análise (Constran/Galvão/Construcap, CR Almeida/Via Engenharia/Emsa e Queiroz Galvão/Norberto Odebrecht/Andrade Gutierrez/Barbosa Mello, ARG/EGESA) impetraram Embargo de Declaração contra diversos itens do referido **decisum**.

4. Consoante Acórdão 2374/2010 - Plenário, foi conhecido o referido embargo de declaração, tornando nulos os itens 9.3.6, 9.4.2 e 9.5.2 do Acórdão 1443/2010-Plenário, determinando a oitiva dos consórcios Constran/Galvão/Construcap, CR Almeida/Via Engenharia/Emsa, Queiroz Galvão/Norberto Odebrecht/Andrade Gutierrez/Barbosa Mello para que, se desejassem, se manifestassem, no prazo de quinze dias, sobre os expurgos do IRPJ, da CSLL, das despesas com transporte de pessoal e alimentação e super estimativa do item Administração do Lucro e Despesas Indiretas (LDI), mediante celebração de termos aditivos aos contratos TT 250/2006-00, TT 252/2006-00 e TT 253/2006-00.

5. Em atendimento a oitiva (Ofício1329/2010-TCU/SECEX-PB de 22/10/2010 - fls. 46 do anexo 9) o Consórcio Constran/Galvão/Construcap encaminhou esclarecimentos atinentes ao Contrato TT 250/2006-00 (fls. 3/22 do anexo 15), nos termos abaixo resumidos:

5.1. Alega, inicialmente, a forma de contratação diferenciada do consórcio, vez que o orçamento constante do edital, foi previamente submetido à criteriosa apreciação desta Corte de Contas, por grupo de trabalho formado por membros da SECOB, que após as devidas adequações, aprovou o orçamento-base adotado no procedimento licitatório, com todas as suas exigências observadas pela empresa, principalmente, quanto ao limite de valores proposto no orçamento do DNIT;

5.2. Corroborando com sua afirmação, transcreve trecho do Acórdão 2.046/2008 proferido por este Tribunal que analisou este mesmo edital e contrato e concluiu pela regularidade dos valores contratados;

5.3. Ressalta que tendo o certame ocorrido somente após os ajustes nas planilhas orçamentárias do Edital determinados por esta Corte de Contas, não há mais o que se discutir quanto aos valores ofertados pelo consórcio que se consagrou vencedor;

5.4. Discorda do entendimento de inclusão indevida de percentual do IRPJ, na composição do BDI, por tratar-se de tributo personalíssimo e de responsabilidade das contratadas, uma vez que tal posicionamento carece de embasamento jurídico e somente a partir do Acórdão 325/2007-Plenário, que o Tribunal consolidou entendimento do expurgo destes índices do cálculo do BDI. Assim considerando que os contratos foram celebrados em abril de 2006 a aplicação dessa nova posição mostra-se inadequada por afetar o equilíbrio econômico financeiro da proposta vencedora do certame, já que a retirada do IRPJ numa situação como a ora comentada, significaria, na prática, uma redução nos valores legalmente pactuados, afrontando, assim, o único direito subjetivo que o particular possui ao contratar com o Poder Público, qual seja: a manutenção das condições efetivas da proposta (art. 37, XXI da Constituição Federal);

5.5. Acrescenta, informando que por tratar-se um custo efetivo das empresas, caso este valor não esteja sendo remunerado no LDI, certamente as empresas licitantes passariam a embuti-los legitimamente no lucro proposto, aumentando assim seu percentual;

5.6. Sobre a inclusão do item conservação de canteiro de apoio no BDI, frisa que este item foi fixado num percentual extremamente abaixo da realidade do empreendimento, e dentro dos referenciais estabelecidos pelo SICRO vigentes à época do procedimento licitatório. Além de que o mesmo foi inserido como despesas indiretas dentro da rubrica administração local, fixada no percentual de 9,95%, na base dos padrões aceitos como regulares pela doutrina e jurisprudência desta Egrégia Corte de Contas;

5.7. Ressalta que com uma simples análise dos itens que compõem a administração local, pode-se concluir que essa rubrica apresenta um custo variável diretamente vinculado ao tipo de obra e à estrutura alocada no empreendimento, conforme definição contida no próprio manual do SICRO, donde se verifica que a previsão contida neste dispositivo representa somente referenciais de mercado, não vinculando as empresas seja em relação ao percentual utilizado, seja em relação aos itens que serão ali inseridos;

5.8. Assevera que esta Unidade Técnica não analisou as peculiaridades da obra, nem tampouco o percentual da administração local de uma forma global;

5.9. Neste diapasão, sobre o item Instalação/Manutenção de Canteiro, alega que a definição do Manual de Custos Rodoviários remunera a construção das edificações e instalações indispensáveis à execução da obra, ou seja, diz respeito às instalações existentes no próprio canteiro de obras, sendo que no presente caso, a verba total prevista na planilha para remuneração desta despesa foi de R$ 485.565,58;

5.10. Quanto ao item Conservação de Canteiro de Apoio inserido no BDI deste Consórcio, questionado pela equipe de auditoria, informa que esta visa remunerar outras instalações que foram utilizadas de forma complementar àquelas existentes no canteiro, o que afasta qualquer apontamento relativo a pagamentos em duplicidade. No caso em exame, diversos funcionários foram alojados na cidade de Goianinha e Canguaretama, bem como, foi necessário a utilização de outros canteiros de apoio, o que fez com que o consórcio inserisse tais despesas no cálculo do BDI, uma vez que o valor constante da planilha, não era suficiente para remunerá-las;

5.11. Considera até mesmo deficitário o valor adotado, vez que não foram considerados os custos adicionais decorrentes dos aditivos celebrados visando à prorrogação do contrato;

5.12. Quanto à inclusão dos itens alimentação e transporte diário de pessoal no cálculo do BDI, assevera que, mais uma vez, verificou-se uma aplicação retroativa de entendimento inexistente à época em que o procedimento licitatório se desenvolveu, o que certamente se mostra inadequado, posto que o adicional de mão obra, somente foi incluído como item de orçamentação em 2007, após a edição, pelo DNIT, da Instrução de Serviço 15 de 20/12/2006. Logo, em momento anterior, estas despesas eram correntemente remuneradas como custo indireto do empreendimento;

5.13. Esclarece que para a definição do percentual relativo a tal item, calculou-se o custo efetivo segundo o contingente de mão de obra previsto para a execução do contrato, fazendo-se uma relação percentual deste com o custo direto fixado na proposta. Assim sendo, caso não estivessem inseridos como despesas indiretas, certamente estariam sendo remunerados de outra forma;

5.14. Acrescenta que a inclusão de determinado item como custo direto ou indireto varia de acordo com a metodologia utilizada pelo orçamentista, até mesmo pelo fato de que não existem regras definidas acerca de quais itens podem ou não compor o BDI de determinada empresa. Ademais, o BDI praticado por este Consórcio obedeceu fielmente às disposições constantes do Edital e do SICRO, apresentando um percentual, no importe de 23,90%, extremamente inferior à realidade do empreendimento e da obra executada, contribuindo para que o próprio DNIT, por meio da Portaria 1.186/2010 majorasse o percentual de BDI para 27,84%;

5.15. Assevera que não obstante já ter-se demonstrado a insubsistência das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, importa relatar que a pretensão de repactuação do BDI contratual, conforme já exposto, viola o único direito subjetivo que o particular possui ao contratar com o poder público, qual seja: a manutenção das condições efetivas da proposta durante toda a execução do contrato, nos moldes da Lei 8.666/93 e na legislação vigente, onde uma alteração posterior de tais regras configuraria quebra do próprio contrato e, notadamente, de importante principio constitucional, qual seja, a segurança jurídica; e

5.16. Por fim, considerando devidamente esclarecidas todas as questões suscitadas pela SECEX·PB, especificamente no que concerne ao Lote 02 das obras da BR·101- Nordeste, requer, após análise deste Tribunal, sejam afastadas todas as irregularidades apontadas, arquivando·se definitivamente os presentes autos.

6. Analisando os esclarecimentos apresentado pelo consórcio, no que tange a existência de edital previamente submetido à criteriosa apreciação desta Corte de Contas, preliminarmente, cabe ressaltar que conforme já mencionado em instruções anteriores, qualquer análise promovida por esta Corte de Contas, em momento anterior à publicação do Edital nº 102/2006, não teria o condão de convalidar todos os dispositivos ali contidos, por não terem sido analisados todos os itens elencados naquele instrumento editalício, bem como por não ser tarefa do controle externo analisar, antecipadamente, a lisura e compatibilidade dos mesmos, dando-lhe qualquer chancela de conformidade, como defendem os consórcios, em sede de oitiva;

6.1. De todo modo, por tratar-se de obra de engenharia e o exame do Tribunal ser feito por amostragem, não exaure todas as possibilidades de incorreções, carecendo muitas vezes de análise mais crítica de todos os seus fundamentos. Assim, inexistia qualquer óbice para que o novo trabalho de fiscalização se debruçasse sobre a referida matéria, entendendo-se totalmente improcedente a mencionada assertiva, por ser irracional e juridicamente impossível;

6.2. Ademais, considera-se equivocada a conclusão dos recorrentes de que uma decisão prolatada pelo Tribunal não teria o condão de atingir atos posteriores. É sabido que a qualquer momento este poderá rever seus atos e caso necessário proceder as devidas modificações;

6.3. No que tange a inclusão indevida de percentual do IRPJ, na composição do BDI, é válido anotar que o entendimento ora empreendido já foi objeto de decisões anteriores no âmbito desta Corte de Contas, onde claramente era vedada a inclusão dos referidos percentuais no BDI, a exemplo dos Acórdãos 1147/2002, 1542/2003 e 1595/2006, todos do Plenário, deixando assente que o momento de entendimento firmado pelo tribunal sobre determinada matéria, não significa um marco inicial para a sua utilização;

6.4. Sobre a inclusão de itens da conservação de canteiro de apoio no BDI, temos a ressaltar que a alegação de que os preços estavam em patamares inferiores ao estabelecido pelo Dnit, não os exime de estarem praticando irregularidade, que caracterizam enriquecimento indevido;

6.5. Ademais, ao mencionar sobre a existência de instalações complementares às do canteiro, vale frisar que na orçamentação de uma obra de grande vulto, quando da elaboração do edital, deverá haver uma estimativa dos alojamentos a serem utilizados pela equipe e assim ser feito um planejamento mais aprofundado com o custo total ser incluído como despesa nas instalações do próprio canteiro, não havendo, pois, distinção na planilha do edital daqueles que permanecerão no canteiro e em demais locais;

6.6. Não prospera, ainda, a alegação dos consórcios de que a equipe de auditoria, ao examinar a inclusão dos itens alimentação e transporte diário de pessoal no cálculo do BDI, aplicou retroativamente normativo do Dnit (Instrução de Serviço 15/2006), posto que o Manual de Custo Rodoviário, aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER, em 17 de dezembro de 1998, mediante Resolução nº 45/1998, já previa em seu item 2.5 que:

Os custos relativos a uniformes, equipamentos de segurança, alimentação e transporte de pessoal serão considerados como integrantes dos Adicionais sobre Mão de Obra, por estarem diretamente relacionados com a força de trabalho empregada e por serem previstos, em muitos casos, nas próprias convenções coletivas de trabalho;

6.7. Sobre o questionamento acerca de contrato ser considerado normalmente ato jurídico perfeito, vale salientar que não há dúvida desta assertiva, no entanto isso não prejudica a competência do TCU para atuar sempre que os mesmos infrinjam a lei ou provoquem injustificado prejuízo à Administração Pública, sendo assim atos imperfeitos;

6.8. Desta forma, considerando que o ajuste em comento encontrava-se eivado de vício insanável em sua origem, qual seja sobrepreço, ao arrepio do dispositivo legal vigente à época, tem-se por considerar como ato jurídico imperfeito, alcançado por esta Corte, mormente, no que se refere à verificação da economicidade;

6.9. Do exposto, observa-se que os esclarecimentos apresentados pelo recorrente não apresentam fatos novos capazes de refutar o posicionamento anterior do Tribunal.

7. Atendendo a oitiva (Ofício1330/2010-TCU/SECEX-PB de 22/10/2010 - fls. 47 do anexo 9) o Consórcio CR Almeida/Via Engenharia/Emsa encaminhou esclarecimentos atinentes ao Contrato TT 253/2006-00 – lote 3 (fls. 24/52 do anexo 15), nos termos abaixo resumidos:

7.1. Os esclarecimentos encaminhados pelo consórcio acerca da inclusão indevida de percentual do IRPJ e dos itens alimentação e transporte diário de pessoal na composição do BDI, foram apresentados de forma idêntica aos Consórcios Constran/Galvão/Construcap, descritos nos subitens 5.1 a 5.5 e 5.12 a 5.15, já examinados, sem, contudo apresentarem fatos capazes de alterar o posicionamento desta Corte de Contas;

7.2. Adicionalmente, quanto ao elevado índice de Administração - 20,25%, quando o Manual de Custos Rodoviários do DNIT, no item correspondente à composição do LDI estabelece um percentual aceitável de Administração de 4,0% do custo direto da obra, alegam que apesar do referencial do SICRO ser oficial, não se deve perder de vista que seus valores não são fixos e invariáveis, ao contrário, estes devem ser adequados às especificidades de cada empresa, bem como do empreendimento que está sendo realizado. Nesse sentido, o próprio Manual de Custos Rodoviários assinala que a classificação do custo de um serviço como direto ou indireto está apenas relacionado à sua inclusão ou não na respectiva planilha de preços a serem cotados por ocasião da licitação da obra, definindo cada um deles. Assim, a aplicação

genérica de um BDI sem levar em consideração as particularidades do empreendimento e de cada empresa responsável por sua execução não se mostra, com o devido respeito, um procedimento tecnicamente adequado, pois pode causar sérias distorções na avaliação dos orçamentos e dos contratos celebrados. Apresenta doutrina sobre o assunto;

7.3. Acrescenta, ainda, que além das características próprias da obra também devem ser levados em consideração os fatores específicos de cada licitante, tais como: frota de equipamentos, produtividade das equipes, política de salários e logística de suprimentos, disponibilidade de equipamentos e mão de obra, política da qualidade e treinamento, investimentos necessários à execução do empreendimento etc. E o próprio TCU reconhece a dificuldade de utilização de regras gerais para definição do percentual de BDI, uma vez que essa taxa é diretamente relacionada à estrutura de cada empresa e à complexidade de cada obra;

7.4. Define que as despesas atinentes à composição da administração central são aquelas incorridas durante um determinado período com salários de todo o pessoal administrativo e técnico, viagens de funcionários a serviço, veículos, aluguéis, consumos de energia, água, gás, telefone fixo ou móvel, combustível, refeições, transporte, materiais de escritório e de limpeza, seguros, etc. Assim, considerando a estrutura e o método de trabalho desenvolvido por estas empresas, foi proposto para a administração central o percentual de 5% sobre o custo direto, em total consonância com o posicionamento jurisprudencial do TCU, bem como da doutrina especializada no assunto e cita índices utilizados por diversos órgãos;

7.5. Já sobre a administração local define-a como sendo as despesas incorridas para manutenção das equipes técnica e administrativa e da infra·estrutura necessárias para a consecução da obra. Entre as despesas que normalmente são alocadas nesse item, encontram-se os gastos relativos a pessoal (engenheiros, mestres, encarregados, almoxarifes, vigias, pessoal de recursos humanos e demais mão·de obra não computadas nas planilhas de custos unitários dos serviços e despesas administrativas (contas de telefone, luz e água, cópias, aluguéis), dentre outros, podendo-se concluir que essa rubrica apresenta um custo variável diretamente vinculado ao tipo de obra e a estrutura alocada no empreendimento;

7.6. Assevera que o percentual previsto no SICRO não condiz com a estrutura técnica, administrativa e infraestrutura necessárias, para a execução desta obra, pelo que se mostra completamente desarrazoado e incompatível com os padrões usualmente recomendados pela doutrina especializada desta Corte de Contas, citando decisões sobre o assunto;

7.7. Refuta a comparação do valor adotado para a rubrica "Administração" com os percentuais adotados pelo Exército Brasileiro, o que na verdade não se mostra regular, uma vez que estão sendo comparadas realidades extremamente distintas, inadequação já reconhecida pela própria SECOB, quando da análise dos autos 009.521/2009-2 envolvendo as obras da BR 101/NE. Ademais, a própria LDO 2011 e a esmagadora jurisprudência deste Tribunal determinam a utilização dos referenciais do SICRO. Em face disso, já é possível verificar a impropriedade das conclusões alcançadas pela Unidade Técnica;

7.8. Alega que após uma criteriosa análise, verifica-se que o percentual apresentado por este consórcio não se traduz em prejuízo ao erário, ao contrário, os valores pagos pela administração mostram-se abaixo daqueles que efetivamente deveriam lhe ser repassado, ante a existência de prorrogação de prazo em 750 dias, totalizando 51 meses de obras e esta rubrica não está relacionada apenas à quantidade de serviço, mas também a toda estrutura necessária a consecução das obras permanecendo a disposição da Administração Pública, durante todo o período de execução do empreendimento; e

7.9. Acrescenta que a permanência por tempo superior ao originalmente estabelecido, reflete, pela lógica, aumento proporcional do custo de administração, sendo, portanto, justo que a mesma remuneração mensal seja paga nos meses acrescidos, logo, se o prazo da obra é estendido, o contratado necessitará ser ressarcido pelos custos adicionais que incorreu nos meses acrescidos, mantendo-se a mesma parcela de administração originalmente prevista, para apoiar o empreendimento, ainda que essa prorrogação não seja em decorrência de aumento quantitativo do objeto contratado, contribuindo para que o consórcio tenha tido prejuízo.

8. Da análise dos esclarecimentos prestados pelo consórcio acerca do alto custo cobrado para a administração, observa-se que os aditivos de prazo, não são previsíveis, no momento da elaboração

da proposta da licitação, não podendo ser computado, naquele momento, valores para impedir um suposto prejuízo. Ademais, caso a obra se entenda por muito tempo, existe a regra de reajustamento de preços, para garantir a manutenção da equação econômico-financeira do contrato;

8.1. Outro fato que merece ser destacado na análise deste custo refere-se à alteração da localização dos canteiros do Lote 3, que por se utilizarem de instalações recém desocupadas, obtiveram redução significativa para os seus custos por serem necessárias, apenas, pequenas adaptações nas instalações já existentes, para adaptações ao projeto executivo desta obra;

8.2. Ante o exposto, observa-se que os esclarecimentos apresentados mostram que, na verdade, o consórcio não apresentou fatos novos capazes de refutar o posicionamento anterior do Tribunal.

9. Em resposta a oitiva (Ofício1331/2010-TCU/SECEX-PB de 22/10/2010 - fls. 48 do anexo 9) o Consórcio Queiroz Galvão/Norberto Odebrecht/Andrade Gutierrez/Barbosa Mello, encaminhou esclarecimentos atinentes ao Contrato TT 252/2006-00 – lote 7 (fls. 54/73 do anexo 15), em termos idênticos aos Consórcios Constran/Galvão/Construcap e CR Almeida/Via Engenharia/Emsa, examinados nos subitens anteriores e sem trazerem fatos novos capazes de elidir as irregularidades apontadas no Acórdão 1443/2010-Plenário.

10. Vale ressaltar que não obstante o exame de todos os esclarecimentos dos consórcios, é sabido que esta Corte de Contas quando da análise do processo que culminou com o Acórdão 1443/2010-Plenário, já tinha examinado todos os pontos irregulares. O chamamento dos consórcios ao processo decorreu de vício da falta de convocação para se manifestarem nos autos acerca das irregularidades praticadas, em ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ensejando a nulidade da deliberação recorrida.

11. Por fim, considerando que as oitivas dos consórcios participantes da obra em exame, consoante item 9.3 do Acórdão 2374/2010, acerca do indício de sobrepreço no LDI dos contratos TT 253/2006-00, 250/2006-00 e 252/2006-00, não trouxeram fatos novos capazes de modificar entendimento contido na decisão desta Corte de Contas, submetemos os autos à consideração superior, alinhando-se ao posicionamento já esposado em instrução de fls. 412/479, no sentido de que as irregularidades observadas deverão ser saneadas por meio de aditivo contratual de realinhamento do LDI, podendo os valores pagos a maior serem compensados nas próximas medições, como forma de ressarcimento ao erário, visando afastar o enriquecimento sem causa dos contratados, em desfavor dos cofres públicos, propondo:

11.1. determinar à Superintendência do Dnit no Estado da Paraíba, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, que, no prazo de 30 dias, promova a assinatura de correspondente termo aditivo ao Contrato TT 253/2006-00 (Lote 3), celebrado com o Consórcio CR Almeida/Via Engenharia/EMSA visando afastar o sobrepreço observados nos percentuais de seus respectivos Lucros e Despesas Indiretas (LDI), com imediata ciência a esta Corte de Contas das providências adotadas, como se segue:

11.1.1 inclusão indevida de parcela afeta a tributo personalíssimo e de responsabilidade das contratadas, quais sejam, Imposto de Renda (IR) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como item componente do LDI, consoante entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, nos termos do Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário, em 16.3.07;

11.1.2. inclusão indevida dos itens Transporte Diário de Pessoal (1,00% sobre o custo direto - percentual estimado) e Subsídio para Refeições da Contratada (2,00% sobre o custo direto - percentual fixado pelo contrato) no LDI, ao passo que os mesmos deveriam constar como Adicional de Mão-de-Obra, incidente apenas sobre o custo direto de mão de obra, em consonância com o disposto no item 2.5, do Manual de Custos Rodoviários (Vol. 1), aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER, em17/12/1998, pela Resolução nº 45/98, Seção do Conselho de Administração nº 19; e

11.1.3. utilização de percentual por demais elevado no item Administração (20,25% dos custos diretos da obra), devendo ser utilizado como parâmetro o percentual de 4% tido como conforme e praticado no Contrato TT 251/2006-00 (Lote 4), firmado entre Dnit e Consórcio A.R.G LTDA - EGESA, compatível com aqueles preconizados pelo Manual de Custos Rodoviários do Dnit (Vol. 1).

11.2. determinar à Superintendência do Dnit no Estado do Rio Grande do Norte, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, que, no prazo de 30 dias, promova a assinatura de correspondente

termo aditivo ao Contrato TT 250/2006-00 (Lote 2), celebrado com o Consórcio Constran/Galvão/Construcap, visando afastar o sobrepreço observados nos percentuais de seus respectivos Lucros e Despesas Indiretas (LDI), com imediata ciência a esta Corte de Contas das providências adotadas, como se segue:

11.2.1. inclusão indevida de parcela afeta a tributo personalíssimo e de responsabilidade das contratadas, qual seja, Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), como item componente do LDI, à cifra de 1,00%, consoante entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, nos termos do Acórdão nº 325/2007-TCU-Plenário, em 16.3.07;

11.2.2. inclusão indevida do item Conservação do Canteiro de Apoio no LDI (fixado em 0,50% do custo direto da obra), quando há item específico de remuneração da contratada, por meio do item Despesas com instalação/Manutenção de Canteiros e Acampamentos, incluso nas despesas diretas da obra, acarretando duplicidade de remuneração indevida e correspondente enriquecimento sem causa das contratadas; e

11.2.3. inclusão indevida dos itens Alimentação (fixado em 0,50% do custo direto da obra), Transporte de Pessoal (fixado em 1,00% do custo direto da obra) e Uniformes (fixado em 0,05% do custo direto da obra) no LDI, quando deveriam integrar o Adicional sobre Mão-de-Obra, por estarem diretamente relacionados com a força de trabalho empregada no empreendimento, em consonância com o disposto no item 2.5, do Manual de Custos Rodoviários (Vol. 1), aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER, em17/12/1998, pela Resolução nº 45/98, Seção do Conselho de Administração nº 19.

11.3. determinar à Superintendência do Dnit no Estado de Pernambuco, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, que, no prazo de 30 dias, promova a assinatura de correspondente termo aditivo ao Contrato TT 252/2006-00 (Lote 7), celebrado com o Consórcio Queiroz Galvão/Norberto Odebrecht/Andrade Gutierrez/Barbosa Mello, visando afastar o sobrepreço observados nos percentuais de seus respectivos Lucros e Despesas Indiretas (LDI), com imediata ciência a esta Corte de Contas das providências adotadas, como se segue:

11.3.1. utilização de percentual por demais elevado no item Administração (13,21% dos custos diretos da obra), devendo ser utilizado como parâmetro o percentual de 5,2% tido como conforme e praticado no Contrato TT 254/2006-00 (Lote 8), firmado entre Dnit e Consórcio OAS-CAMARGO CORRÊA-MENDES JÚNIOR, compatível com aqueles preconizados pelo Manual de Custos Rodoviários do Dnit (Vol. 1).

11.4 determinar que a Secex/PB dê continuidade ao monitoramento, por intermédio do processo específico 019.038/2010-0, criado para este fim, no intuito de verificar o cumprimento das determinações acima.

11.5 arquivar os presentes autos."

É o relatório.

VOTO

Em exame fiscalização nas obras de Adequação de Trechos Rodoviários na BR-101, no estado da Paraíba, divisas PB/RN e PB/PE, PT 267820235105T0025, sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – Dnit.

Em assentada anterior, o Tribunal proferiu o Acórdão 1443/2010 – Plenário, que impôs ao Dnit um conjunto de ações, entre elas a exclusão, do lucro e despesas indiretas (LDI), do imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ), contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), transporte diário de pessoal, subsídio para refeições da contratada e a super estimativa do item administração, mediante celebração de termos aditivos aos contratos TT 250/2006-00, TT 252/2006-00 e TT 253/2006-00,

A esse acórdão as empresas contratadas opuseram embargos de declaração, conhecidos e providos pelo Acórdão 2374/2010 – Plenário, que declarou nulos os itens 9.3.6, 9.4.2 e 9.5.2 do Acórdão

1443/2010-Plenário e determinou a oitiva dos consórcios Constran/Galvão/Construcap, CR Almeida/Via Engenharia/Emsa, Queiroz Galvão/Norberto Odebrecht/Andrade Gutierrez/Barbosa Mello.

Após manifestação das empresas, a Secex/PB instruiu os autos, considerou insuficientes os argumentos apresentados e manteve a proposição anterior, de determinar a revisão dos contratos para excluir do LDI as parcelas de IRPJ, CSLL, transporte diário de pessoal, subsídio para refeições da contratada e a super estimativa do item administração.

A jurisprudência a respeito do IRPJ e da CSLL é pacífica e foi consolidada na Súmula TCU 254, nos seguintes termos:

*"O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado."*

Embora posterior à celebração dos contratos, a súmula tem por fundamento legal os arts. 1º e 28 da Lei 9.430/1996. Há, também, os acórdãos 1147/2002, 1542/2003 e 1595/2006, do Plenário, que claramente vedavam a inclusão do IRPJ no BDI. Da mesma forma, alimentação e transporte diário de pessoal, nos termos do Manual de Custos Rodoviários, aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER, em 17 de dezembro de 1998, eram considerados integrantes dos Adicionais de Mão de Obra.

O fato de o Tribunal ter acompanhado o processo de licitação, contratação e execução das obras objeto dos contratos em exame (acórdãos 267/2005, 490/2005, 616/2005, 2546/2005 e 2046/2008, do Plenário), não o impede de continuar a ação fiscalizatória e determinar as correções que entender pertinentes. Situação idêntica foi enfrentada pelo relator do Acórdão 616/2005 – Plenário, que, em seu voto, afirmou, *in verbis*:

*"6. É preciso ressalvar, no entanto, que, embora a equipe técnica da 1ª Secex tenha tido um papel destacado no refinamento da peça orçamentária do empreendimento, a responsabilidade pela lisura e correção das planilhas orçamentárias permanece com o Dnit e as empresas projetistas contratadas, inclusive quanto à incorporação de todas as diretrizes que balizaram a revisão, fixadas de comum acordo com a equipe da 1ª Secex. Isso porque o exame do Tribunal fez-se por amostragem, não exaurindo todas as possibilidades de incorreções, fato que também recomenda se faça o acompanhamento da execução da obra."*

Quanto ao índice de Administração – de 20,25% e 13,21% –, o Manual de Custos Rodoviários do DNIT, para os casos correspondentes, estabelece percentual aceitável de 4,0% e 5,2%, respectivamente, do custo direto da obra, afirmam as empresas que apesar do referencial do Sicro ser oficial, seus valores não seriam fixos e invariáveis. Deveriam ser adequados às especificidades de cada empresa, bem como ao empreendimento que estaria sendo realizado e os percentuais admitidos pelo Sicro seriam desarrazoados e incompatíveis com os padrões usualmente recomendados pelo próprio TCU.

Extrapolação tão significativa dos percentuais contratados em relação aos estabelecidos no Sicro deveria estar acompanhada de justificativa técnica convincente, circunstância não verificada nos elementos apresentados pelas empresas, devendo a diferença ser expurgada dos contratos.

Já com o processo incluído na pauta da sessão de hoje, os consórcios Constran/Galvão/Construcap, CR Almeida/Via/Emsa e Queiroz Galvão/Odebrecht/Andrade Gutierrez apresentaram memoriais em que afirmam os argumentos apresentados em resposta à oitiva não teriam sido adequadamente apreciados pela Unidade Técnica.

Entre os argumentos apresentados estariam decisões do próprio TCU favoráveis à tese defendida pelos consórcios, de que o entendimento de que o IRPJ e a CSLL não poderiam compor o LDI teria sido firmado pelo Acórdão 325/2007-Plenário, posterior à celebração dos contratos questionados.

A questão foi examinada pela Unidade Técnica, que mostrou haver norma a tratar da matéria (arts. 1º e 28 da Lei 9.430/1996), além de vários acórdãos anteriores à celebração dos contratos em exame que vedavam tal prática. De forma que não se pode afirmar que as justificativas dos consórcios não teriam sido consideradas na formulação da proposta de encaminamento.

Contudo, diferentemente da Unidade Técnica, que fundamentou a proposição das ações corretivas no art. 43, inciso I, da Lei 8443/1992, verifico que as irregularidades registradas nos autos se amoldam à

circunstância prevista no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8443/1992, devendo-se assinar prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

A Secex/PB deverá monitorar a implementação das medidas corretivas e, no caso do não atendimento às determinações do Tribunal, deverá dar imediata ciência ao relator, propondo, se for o caso, as medidas inscritas no art. 45, § 2º, da Lei 8.443/1992. Medida idêntica foi determinada em recente deliberação do Tribunal, ao apreciar o TC-010.493/2010-7, Acórdão 1922/2011 – Plenário, relatado pelo Ministro Valmir Campelo.

Ante o exposto, acolho, no essencial, as proposições da Unidade Técnica e voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2336/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.612/2007-8.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Divaldo de Arruda Câmara (025.342.154-34); Emerson Valgueiro de Morais (141.560.404-53); Expedito Leite da Silva (112.494.634-91); Fernando Rocha Silveira (107.545.124-87); Francisco Fernando de Figueiredo Lopes (219.548.367-91); Genivaldo Paulino da Silva (021.453.594-00); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Hugo Sternick (296.677.716-87); Luis Munhoz Prosel Junior (459.516.676-15); Luiz Augusto Siqueira Bittencourt (233.870.847-49); Luiz Clark Soares Maia (040.065.774-00); Luziel Reginaldo de Souza (337.077.317-15); Martinho Cândido Velloso dos Santos (114.335.821-04); Mauro Barbosa da Silva (370.290.291-00); Márcio Guimarães de Aquino (631.403.497-34); Normando Vasconcelos Ferreira (028.453.934-15); Paulo Marconi de Vasconcelos (004.560.984-53); Prudêncio Alves da Silva (151.941.671-72); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00); Tenório José de Brito (446.969.733-87); Wagner de Carvalho Garcia (119.577.866-04).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PB (Secex-PB).
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459), Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento, referente à fiscalização nas obras na Rodovia BR-101, no estado da Paraíba, divisas PB/RN e PB/PE, PT 267820235105T0025, sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, Dnit,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 45 da Lei 8443/1992 e 251 do Regimento Interno, em:

9.1. fixar prazo de quinze dias para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (arts. 1º e 28 da Lei 9.430/1196 e Resolução Dner 45/1998), consistentes na:

9.1.1. celebração de termo aditivo ao Contrato TT 253/2006-00 (Lote 3), para afastar o sobrepreço no percentual de Lucros e Despesas Indiretas (LDI), consoante fundamentação inscrita no item 58 da instrução da Unidade técnica (achado 16), como se segue:

9.1.1.1. inclusão indevida de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), como item componente do LDI;

9.1.1.2. inclusão indevida dos itens Transporte Diário de Pessoal (1,00% sobre o custo direto - percentual estimado) e Subsídio para Refeições da Contratada (2,00% sobre o custo direto - percentual fixado pelo contrato) no LDI, ao passo que os mesmos deveriam constar como Adicional de Mão-de-Obra, incidente apenas sobre o custo direto de mão-de-obra, em consonância com o disposto no item 2.5, do Manual de Custos Rodoviários (Vol. 1), aprovado pelo Conselho Administrativo do Dner, em17/12/1998, pela Resolução 45/98, Seção do Conselho de Administração 19;

9.1.1.3. aplicação de percentual considerado excessivo no item Administração (20,25% dos custos diretos da obra), devendo ser utilizado como parâmetro o percentual de 4%, tido como conforme e praticado no Contrato TT 251/2006-00 (Lote 4), firmado entre o Dnit e Consórcio A.R.G Ltda. - Egesa, compatível com o Manual de Custos Rodoviários do Dnit (Vol. 1);

9.1.2. celebração de termo aditivo ao Contrato TT 250/2006-00 (Lote 2), para afastar o sobrepreço no percentual de Lucros e Despesas Indiretas (LDI), consoante fundamentação inscrita no item 58 da instrução da Unidade técnica (achado 16), como se segue:

9.1.2.1. inclusão indevida de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), como item componente do LDI, à cifra de 1,00%;

9.1.2.2. inclusão indevida do item Conservação do Canteiro de Apoio no LDI (fixado em 0,50% do custo direto da obra), quando há item específico de remuneração da contratada, por meio do item Despesas com Instalação/Manutenção de Canteiros e Acampamentos, incluso nas despesas diretas da obra;

9.1.2.3. inclusão indevida dos itens Alimentação (fixado em 0,50% do custo direto da obra), Transporte de Pessoal (fixado em 1,00% do custo direto da obra) e Uniformes (fixado em 0,05% do custo direto da obra) no LDI, quando deveriam integrar o Adicional sobre Mão-de-Obra, por estarem diretamente relacionados com a força de trabalho empregada no empreendimento, em consonância com o disposto no item 2.5, do Manual de Custos Rodoviários (Vol. 1), aprovado pelo Conselho Administrativo do Dner, em17/12/1998, pela Resolução 45/98, Seção do Conselho de Administração 19;

9.1.3. celebração de termo aditivo ao Contrato TT 252/2006-00 (Lote 7), para afastar sobrepreço no percentual de Lucros e Despesas Indiretas (LDI), consoante fundamentação inscrita no item 58 da instrução da Unidade técnica (achado 16), pela aplicação de percentual considerado excessivo no item Administração (13,21% dos custos diretos da obra), devendo ser utilizado como parâmetro o percentual de 5,2%, tido como conforme e praticado no Contrato TT 254/2006-00 (Lote 8), firmado entre o Dnit e Consórcio OAS-Camargo Corrêa-Mendes Júnior, compatível com o Manual de Custos Rodoviários do Dnit (Vol. 1);

9.2. determinar à Secex/PB o monitoramento da presente deliberação e do Acórdão 1443/2010 - Plenário, por intermédio do processo TC-019.038/2010-0, autuado para essa finalidade e, no caso do não atendimento do item 9.1. supra, dê imediata ciência ao relator, propondo, se for o caso, as medidas inscritas no art. 45, § 2º, da Lei 8.443/1992;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2336-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 010.866/2000-0
Natureza: Recurso de Revisão (em processo de Tomada de Contas Simplificada)
Órgão: Hospital Central do Exército
Exercício: 1999
Responsáveis: Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00); Allan Orcay Reis (072.222.988-78); Amauri Zanelli Ferreira (073.205.917-82); Carlos Alberto Laranjeira Caldas (190.556.687-53); Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55); José Lins Carneiro (010.991.084-20); Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99); Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72); White Martins Gases Industriais Ltda (35.820.448/0001-36) e demais responsáveis arrolados às fls. 01 a 04 do principal.
Interessado: Hospital Central do Exército (00.394.452/0378-72)
Advogado(s): Osmar Mendes Paixão Côrtes – OAB/DF 15.553;
Côrtes Zupiroli Advogados Associados.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS SIMPLIFICADA. HOSPITAL CENTRAL DO EXÉRCITO. CONTAS ORIGINALMENTE JULGADAS REGULARES. SUPERVENIÊNCIA DE DENÚNCIA SOBRE POSSÍVEL SUPERFATURAMENTO NA AQUISIÇÃO DE GASES MEDICINAIS. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE REVISÃO PELO MP/TCU. CONHECIMENTO. EVIDÊNCIAS DE FALHAS ADMINISTRATIVAS CONSISTENTES NA AUSÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO PRÉVIO À LICITAÇÃO. DILIGÊNCIA REALIZADA PELA UNIDADE TÉCNICA NO SENTIDO DE EFETUAR AMPLO LEVANTAMENTO DOS PREÇOS DE FORNECIMENTO DE GASES MEDICINAIS. COMPORTAMENTO ERRÁTICO DOS VALORES DE MERCADO. INDÍCIOS DE CARTELIZAÇÃO DO SETOR. AUSÊNCIA DE PREÇO REFERENCIAL. IMPOSSIBILIDADE DE APURAÇÃO DE DÉBITO. INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA DOS GESTORES PÚBLICOS. REVELIA DE UM DOS AGENTES PÚBLICOS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. INSUBSISTÊNCIA DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NOVO JULGAMENTO PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DOS GESTORES CUJAS ALEGAÇÕES FORAM PARCIALMENTE ACOLHIDAS. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DOS DEMAIS AGENTES PÚBLICOS. QUITAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, parecer da lavra do E. representante do Ministério Público, Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, nos seguintes termos, *in verbis*:

*"Cuidam os autos de tomada de contas simplificada do Hospital Central do Exército – HCE, referente ao exercício de 1999. Por meio de deliberação proferida pela 2ª Câmara deste Tribunal na Relação 42/2001 do Gab. do Exmo. Ministro Adylson Motta (Ata 23, de 5.7.2001), as referidas contas foram julgadas regulares, dando-se quitação plena aos responsáveis.*

*Depois dessa deliberação, no entanto, foi encaminhada denúncia a esta Corte, autuada no TC 012.552/2003-1, dando conta da possível ocorrência de superfaturamento no Contrato 1/1999 (fls. 764/70, anexo 2, vol. 3), celebrado entre o HCE e a empresa White Martins Gases Industriais S/A, em 26.1.1999, tendo por objeto o fornecimento de gases medicinais, bem como de possível direcionamento da licitação que o antecedeu, a Concorrência 5/1998, aberta em 30.10.1998.*

*A denúncia foi apurada por meio de inspeção realizada pela 3ª Secex, que identificou as seguintes irregularidades, no que tange ao exercício de 1999:*

*- falha no processamento e no julgamento da licitação, pois não houve a verificação da conformidade da proposta vencedora com os preços correntes de mercado;*

*- adjudicação do objeto da licitação, sem se balizar nos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública;*

*- contratação com preços excessivos ou com valor global superior ao limite estabelecido.*

*Em face disso, o Relator daquele feito determinou o encaminhamento dos respectivos autos ao Ministério Público, que, devido à gravidade dos ilícitos apontados, interpôs recurso de revisão (fls. 1/2, anexo 1, vol. 1), visando à reforma do julgamento das contas de que tratam os presentes autos. Em análise preliminar (fls. 6/8, anexo 1, vol. 1), a Secretaria de Recursos – Serur propôs a audiência dos membros da Comissão de Licitação que conduziu o referido certame, em razão da primeira irregularidade listada acima, e do ordenador de despesas, em razão da segunda. Já em razão da terceira, que deu origem a débito no valor histórico de R$ 498.847,82, propôs a citação solidária destes mesmos responsáveis, juntamente com os membros da Comissão de Cadastro (responsável pela pesquisa de preços e pela elaboração do orçamento estimado, cf. fl. 1.975, anexo 2, vol. 9) e a empresa contratada.*

*Apresentadas as alegações de defesa e razões de justificativa dos responsáveis, a Serur procedeu à sua análise (fls. 632/44, anexo 1, vol. 3), propondo, ao final, dar provimento ao recurso de revisão, julgar irregulares as contas e condenar em débito, solidariamente, todos os responsáveis citados, bem como aplicar ao ordenador de despesas e aos membros da Comissão de Cadastro a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.*

*O Ministério Público, em sua primeira intervenção, declarou-se de acordo com essa proposta.*

*Vossa Excelência, entretanto, considerou não estarem estes autos, naquele momento, em condições de serem julgados, pois a questão relativa ao cálculo do superfaturamento, que possivelmente teria havido na execução do Contrato 1/1999-HCE, celebrado entre o HCE e a empresa White Martins, ainda deveria ser saneada. Assim, determinou o retorno dos autos à Segecex para que fosse elucidada esta questão (fls. 657/8, anexo 1, vol. 3).*

*Realizada a pesquisa de preço dos gases medicinais contratados pela Administração nos exercícios de 1996 a 1999, a 3ª Secex concluiu que as variações dentro dos exercícios ignoravam as escalas de fornecimento e, de acordo com o Diretor da 1ª DT, restou patente que "(...) os preços praticados nos contratos firmados entre 1996 e 1999 inviabilizavam a parametrização da referência de mercado, dada a variação extrema de seus valores e a um comportamento que não atendia à lógica de preços menores para volumes maiores – fator escala. No mais, poucas eram as referências por produto por exercício e, para alguns deles, a base pesquisada não oferecia qualquer valor (óxido de etileno e hélio). Portanto, ainda que se tivesse estabelecido formalmente o preço de referência para a licitação, cumprindo as formalidades legais exigidas, os gestores não conseguiriam proteger o Erário do risco de contratação por preços desarrazoados, haja vista os exageros do mercado (comportamento) e até mesmo a falta de referência (ausência de valores praticados)".*

*A unidade instrutiva considerou, por conseguinte, impossível precisar o débito ou mesmo confirmar sua existência, ao destacar que esta conclusão decorreria da impossibilidade de delimitar qual seria o preço de mercado na oportunidade da licitação.*

*Destacou, ainda, que, conquanto não seja passível a dispensa formal de pesquisa de preço nos autos do processo licitatório, esta, no caso em exame, não poderia ser utilizada como parâmetro de segurança para a contratação que se pretendia realizar, frente às oscilações de preços verificadas. Assim, a Secex-3 concluiu que, pelo que foi apurado, a ausência da pesquisa de preços nos autos do processo licitatório equivaleria à falha de natureza formal.*

*O auditor instrutor, acompanhado pelos dirigentes da Secex-3, ressaltou, também, que:*

*"por outro lado, foram identificadas várias representações junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Ministério da Justiça (Cade/MJ), as quais possuíam por objeto a formação de cartéis no setor de fornecimento de gases industriais e medicinais. Tais representações, já contendo dados colhidos em meados dos anos 90, embora inicialmente malsucedidas, atraíram a atenção dos órgãos brasileiros de defesa da concorrência, que, após longos anos, obtiveram êxito em comprovar a formação de cartel por parte das principais empresas do segmento de gases industriais e medicinais. As provas foram colhidas no âmbito do Processo Administrativo 08012.009888/2003-70, julgado, em 2010, pelo Cade/MJ, que apenou os envolvidos com severas multas (fls. 734/832, anexo 1, vol. 3).*

*Estando os fornecedores a agir em conluio, os preços médios obtidos da pesquisa de mercado seriam da mesma ordem dos preços contratados, o que não conduziria à cogitação de sobrepreço. Certo é que se, de fato, já estivesse em funcionamento o cartel das indústrias de gases medicinais, provado tanto tempo depois, que outra alternativa restaria aos gestores de uma unidade hospitalar senão a de contratar pelo preço oferecido?".*

*Ao fim, a unidade técnica opinou pela desconstituição do débito e pelo acolhimento parcial das contrarrazões recursais da empresa White Martins Gases Industriais S/A e de todos os responsáveis, julgando regulares com ressalva as contas destes, dando-lhes quitação.*

*O Ministério Público manifesta-se de acordo com as conclusões a que chegou a unidade instrutiva quanto à insubsistência do débito.*

*Ainda que, em um primeiro momento, o Ministério Público tenha entendido estar devidamente configurado o superfaturamento no Contrato 1/1999, a partir da utilização dos preços da Concorrência 4/1999 como parâmetro, agora, conclui pela descaracterização do dano, ao levar em conta a pesquisa mais aprofundada realizada pela Secex-3 (fls. 660/773, anexo 1, vol. 3).*

*Com efeito, de acordo com aquela unidade técnica, alguns fatos dificultaram estabelecer o preço de mercado à época do certame:*

*"- os bancos de dados dos entes federativos não contêm informações para o período em questão;*

*- tanto as notas de empenho como as ordens bancárias constantes do Siafi contêm informações incompletas acerca das licitações e das notas fiscais pagas aos fornecedores. As notas de empenho, em sua quase totalidade, limitam-se a mencionar as modalidades e os números das licitações, constando apenas que se tratam de aquisições de gases medicinais, nem mesmo especificando quais deles. Semelhantemente, as ordens bancárias mencionam apenas os números das notas fiscais e o total pago, não indicando sequer o material recebido;*

*- mesmo as unidades mais organizadas da federação não dispõem de consultas aos seus diários oficiais para o período de 1996 a 1999. Quanto ao DOU, a consulta a todas as edições publicadas entre 1º.1.1996 e 31.12.1999 permitiu a obtenção de apenas alguns poucos dados utilizáveis; e*

*- não foi possível encontrar instrumentos convocatórios de licitações da época pretendida, sendo impossível identificar peculiaridades das contratações promovidas pelos diversos órgãos".*

*Apesar disso, foi possível levantar os preços contratados por alguns órgãos públicos durante o ano de 1998, para aquisição dos mesmos materiais constantes do Contrato 1/1999.*

*Ao se considerar esses dados, verifica-se que os valores do contrato em questão estavam na média dos preços de mercado, não havendo, portanto, superfaturamento na aquisição dos materiais, conforme tabela a seguir (fls. 9/10 e 727/33, anexo 1):*

| | *Preço do Contrato 1/1999, decorrente da Concorrência 5/1998* | *Preços da Concorrência 4/1999 (parâmetro inicial)* | *Preço médio de mercado a partir da pesquisa da Secex-3* |
|---|---|---|---|
| *Oxigênio gasoso* | *entre R$ 4,97 e R$ 6,25* | *R$ 4,97* | *R$ 8,62* |
| *Oxigênio líquido* | *R$ 4,97* | *R$ 1,63* | *R$ 5,82* |
| *Óxido nitroso* | *entre R$ 21 e R$ 31,00* | *R$ 21,00* | *R$ 19,33* |

*No que respeita à ausência da pesquisa de preços, o Ministério Público acompanha a jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que esta irregularidade pode ser considerada mera falha formal, se não estiver acompanhada de outras ilegalidades e não houver causado dano ao Erário, constituindo, contudo, ressalva no julgamento das contas.*

*Pelo exposto, o Ministério Público concorda com a proposta da unidade técnica (fls. 840/1, anexo 1, vol. 3).”*

Em memorial, os Srs. Afrânio Tavares Guerrero, Douglas Rodrigues da Costa, Carlos Alberto Laranjeira Caldas, Rogério Botelho Peregrino e Vitor Hugo Meninéa protestam por que o Recurso de Revisão ser julgado improcedente e mantida incólume a deliberação vergastada.

VOTO

Cuidam os autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto TCU, contra o Acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão do dia 05/07/2001 (Relação nº 42/2001, Ata nº 23/2001), o qual julgou regulares as contas dos responsáveis do Hospital Central do Exército (HCE), referentes ao exercício de 1999.

O recurso manejado pelo Ministério Público junto ao TCU tem fundamento na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, com espeque no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, consistentes em irregularidades veiculadas em Denúncia considerada procedente por esta Corte de Contas (Acórdão nº 1.129/2006-Plenário; TC-012.552/2003-1; peças principais trasladadas por cópia aos presentes autos).

As ilicitudes identificadas na denúncia versam basicamente sobre possível superfaturamento na aquisição de gases medicinais pelo referido nosocômio público, durante o período de 1997 a 1999, tendo como fornecedora a empresa White Martins Gases Industriais S/A.

No caso específico do exercício financeiro de 1999, foram imputados aos gestores do HCE as seguintes ocorrências, cujo débito também ensejou o chamamento da empresa White Martins Gases Industriais S/A, na condição de terceiro responsável solidário:

- falha no processamento e julgamento da licitação, pois não houve a verificação da conformidade da proposta vencedora com os preços correntes de mercado;

- adjudicação do objeto da licitação, sem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública;

- contratação com preços excessivos ou com valor global superior ao limite estabelecido.

Desde já, endosso os pareceres da Unidade Técnica e do representante do Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Inicialmente, ao fazer os autos conclusos a este Relator, a Secretaria de Recursos, à época responsável pela condução do processo revisional, secundada pelo *Parquet* especializado, propôs as seguintes medidas:

- tornar insubsistente o acórdão recorrido;

- julgar irregulares as contas do HCE, relativas ao exercício de 1999, bem como condenar os gestores públicos, em solidariedade com a empresa White Martins Gases Industriais S/A, ao recolhimento

de débito oriundo de superfaturamento apurado na execução do Contrato nº 01/99-HCE, decorrente da Concorrência nº 05/1998;

- aplicar multa aos responsáveis em razão das falhas verificadas no julgamento e homologação da Concorrência nº 05/98-HCE, em desacordo com os arts. 40, inciso X, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Mediante Despacho fls. 657/658 do vol. 3 do Anexo 1, considerei o débito insuficientemente apurado, razão pela qual restitui o feito à Secretaria-Geral de Controle Externo, para, junto com as unidades subordinadas competentes:

. realizar ampla pesquisa de preços no mercado de fornecimento de gases medicinais, a fim de apurar possível superfaturamento havido no Contrato nº 01/99-HCE, oriundo da Concorrência nº 05/1998-HCE. A pesquisa teria por base referenciais de preços usualmente adotados pelos órgãos e entidades vinculados ao Ministério da Saúde e às Secretarias Estaduais de Saúde para compra dos mesmos insumos, utilizando, caso necessário, indicadores econômicos mais adequados para atualização monetária de contratos administrativos que venham a ser adotados como paradigmas;

. após a apuração do débito, promover nova citação dos responsáveis solidários.

Após realizar as diligências necessárias, a Unidade Técnica de origem (3ª Secex) - a quem coube a instrução definitiva do Recurso de Revisão, conforme decidido em Questão de Ordem submetida ao Plenário na Sessão do dia 24/06/2009 - considerou inviável a apuração de dano emergente do Contrato nº 01/99-HCE, bem como relegou como formais as irregularidades atinentes ao processamento e julgamento da Concorrência nº 05/98-HCE, tendo em vista indícios de formação de cartel de preços no setor de fornecimento de gases medicinais, a refletir na impossibilidade de aferição dos custos reais desses insumos.

Por pertinente, trago à baila excerto do voto condutor do Acórdão nº 1.597/2011-Plenário, proferido nos autos do TC-002.830/1998-1 cujas considerações também se aplicam aos presentes autos:

*"Os procedimentos adotados pela 3ª Secex compreenderam levantamento e pesquisa de preços pagos pela Administração nas aquisições de gases medicinais e industriais durante o período de 1996 a 1999. Os instrumentos de trabalho foram calcados essencialmente em consulta à rede mundial de computadores - internet, aos bancos de dados dos entes federativos, ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), ao Diário Oficial da União e aos diários oficiais das unidades da federação.*

*As conclusões a que chegou a unidade instrutiva foram:*

*- ausência de informações sobre os custos de fornecimento de gases medicinais nos bancos de dados dos entes federativos para o período em questão;*

*- incompletude de dados nas notas de empenho e ordens bancárias constantes do SIAFI, sem informações precisas sobre licitações e notas fiscais pagas aos fornecedores. As licitações, em sua quase totalidade, limitam-se a mencionar as modalidades e os números dos procedimentos licitatórios, sem detalhar e quantificar os gases adquiridos. As ordens bancárias ressentem-se da discriminação do material recebido, informando, apenas, os números das notas fiscais e o total pago;*

*- insuficiência de dados disponíveis nos veículos oficiais de imprensa. Mesmo as unidades mais organizadas da federação não dispõem de consultas em seus diários oficiais para o período de 1996 a 1999. Quanto ao DOU, mesmo após consulta a todas as edições publicadas entre 1º/1/1996 e 31/12/1999, encontraram-se apenas poucos dados utilizáveis; e*

*- impossibilidade de localização de instrumentos convocatórios de licitações para a época pretendida, inviabilizando a identificação de peculiaridades das contratações promovidas pelos diversos órgãos;*

*- pequena amostra de dados obtidos, insuficiente para elaborar quaisquer inferências com base em métodos estatísticos e níveis de confiança aceitáveis. Os poucos dados obtidos do DOU e do SIAFI caracterizaram pequenos extratos de preços pagos entre 1996 e 1999, na aquisição de diversos gases medicinais. As amostras colhidas não contemplam a diversidade de todos os gases adquiridos pelo HCE,*

*além de serem constituídas por poucos elementos, apresentarem grande dispersão e variância de preços (fls. 1.021-1.085, Anexo 1, Vol. 5);"*

As falhas imputadas aos agentes públicos do Hospital Central do Exército, atinentes ao processamento e julgamento da Concorrência nº 05/1998, verificadas no exercício financeiro de 1999, remetem invariavelmente à falta de rigorosa apuração dos preços de mercado para o fornecimento de gases medicinais, tal qual verificado na reanálise da tomada de contas daquela unidade jurisdicionada, relativas ao exercício de 1997, mais especificamente na Concorrência nº 05/1997 - HCE. Da mesma maneira, o levantamento de valores de fornecimento de gases medicinais à época teria pouco proveito para subsidiar o procedimento licitatório de informações fidedignas para a avaliação das propostas comerciais das empresas concorrentes, dadas as limitações de informações e o comportamento irregular de preços disponíveis para os referidos serviços e produtos.

Conforme frisei na reapreciação do TC-002.830/1998-1 (Recurso de Revisão em Tomada de Contas Simplificada do HCE, relativas ao exercício de 1997), tais circunstâncias excepcionais não eximem os responsáveis da obrigatoriedade proceder à prévia e criteriosa apuração dos preços dos produtos e serviços a serem licitados pela Administração, bem como a verificação da conformidade da proposta comercial às condições vigentes de mercado, servindo, até mesmo, para justificar eventuais dificuldades intransponíveis, como a descrita nestes autos, pois assim exige o disposto nos arts. 7º,§ 2º, inciso II, 40, X, §2º, II; e 43, IV, da Lei 8.666/1993.

Apesar de tais fatos remanescerem como falhas formais, atenuadas pela inexistência da configuração de dolo e de prejuízo causado aos cofres públicos federais pelos responsáveis, deixo de determinar ao HCE a adoção de medida preventiva, a qual já foi exarada no Acórdão nº 1.597/2011-Plenário.

De igual forma, verifica-se nestes autos impossibilidade material a imputar à empresa White Martins Gases Industriais S/A responsabilidade solidária por débito oriundo de superfaturamento do Contrato nº 01/1997-HCE, por mais que haja indícios veementes de formação de cartel no setor dos referidos suprimentos.

Nada obstante esse impedimento, dei ciência ao Plenário sobre decisão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE no Processo Administrativo 08012.009888/2003-70. Conforme decisão colegiada de 22 de setembro de 2010, o referido Conselho condenou as empresas Aga S.A, Linde Gases Ltda., Air Liquide Brasil Ltda., Air Products Brasil Ltda., Indústria Brasileira de Gases Ltda., S.A. White Martins, White Martins Gases Industriais Ltda., White Martins Ltda. e outros responsáveis pela prática de cartel no mercado de gases medicinais, havendo os multado em mais de R$ 2,2 bilhões, fls. 1093-1146, v 5.

Desde então, também não se tem informações sobre eventual regularização do mercado de preços de fornecimento de gases medicinais. Entrementes, cumpre frisar que o serviço público de saúde não poderá ficar à mercê de práticas abusivas ao direito econômico. Por essa razão, ao acolher proposta de julgamento do TC-002.830/1998-1, o Plenário, por meio do subitem 9.4 do Acórdão nº 1.597/2011, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a oportunidade e a conveniência de incluir em futuro processo de auditoria a verificação da regularidade dos contratos de fornecimento de gases medicinais ao Hospital Central do Exército, bem como a outros nosocômios públicos. Assim, desnecessária a adoção de medidas adicionais neste processo.

Em conclusão, acolho parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis solidários e dou provimento parcial ao Recurso de Revisão, a fim de tornar insubsistente o acórdão recorrido, julgar regulares com ressalva as contas dos gestores do Hospital Central do Exército (HCE).

Os mesmos efeitos desse julgamento estendem-se ao responsável José Lins Carneiro apesar de esse agente não comparecer aos autos e assumir ônus da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

Julgo, portanto, as contas do HCE, relativas ao exercício de 1999, ser regulares com quitação plena, pois não foi imputada falha aos demais responsáveis arrolados às fls. 1/4.

Por fim, dou ciência desta deliberação ao Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Daniel de Alcântara Prazeres.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2337/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.866/2000-0.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Simplificada, exercício de 1999)
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Hospital Central do Exército (00.394.452/0378-72).
3.2. Responsáveis: Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00); Allan Orcay Reis (072.222.988-78); Amauri Zanelli Ferreira (073.205.917-82); Carlos Alberto Laranjeira Caldas (190.556.687-53); Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55); José Lins Carneiro (010.991.084-20); Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99); Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72); White Martins Gases Industriais Ltda (35.820.448/0001-36) e demais responsáveis arrolados às fls. 01 a 04 do principal.
4. Órgão: Hospital Central do Exército.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: 3ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-3).
8. Advogado(s): Osmar Mendes Paixão Côrtes – OAB/DF 15.553; Côrtes Zupiroli Advogados Associados.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, contra o Acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão do dia 05/07/2001 (Relação nº 42/2001, Ata nº 23/2001), a qual julgou regulares as contas dos responsáveis do Hospital Central do Exército (HCE), referentes ao exercício de 1999.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do Recurso de Revisão;

9.2. considerar revel o Sr. José Lins Carneiro (CPF 010.991.084-20), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

9.3. acolher, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00), Amauri Zanelli Ferreira (073.205.917-82), Carlos Alberto Laranjeira Caldas (190.556.687-53), Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55), Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99), Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72) e White Martins Gases Industriais Ltda (35.820.448/0001-36);

9.4. no mérito, dar provimento parcial ao Recurso de Revisão para:

9.4.1. tornar insubsistente o acórdão proferido pela Segunda Câmara, na Sessão do dia 05/07/2001 (Relação nº 42/2001, Ata nº 23/2001);

9.4.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 5º, incisos I e VI, 7º, 10, § 2º, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas relativas ao exercício de 1999, em nome dos gestores Afranio Tavares Guerreiro (037.239.767-00), Amauri Zanelli Ferreira

(073.205.917-82), Carlos Alberto Laranjeira Caldas (190.556.687-53), Douglas Rodrigues da Costa (102.167.278-55), Rogerio Botelho Peregrino (007.618.717-99), José Lins Carneiro (CPF 010.991.084-20) e Vitor Hugo Meninea (321.753.617-72) expedindo-lhes quitação;

9.4.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 5º, incisos I e VI, 7º, 10, § 2º, 16, inciso I, 17, 23, inciso I, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares as contas relativas ao exercício de 1999, em nome dos demais responsáveis arrolados fls. 01 a 04 do principal, expedindo-lhes quitação plena;

9.5. da ciência desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Daniel de Alcântara Prazeres;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2337-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 018.887/2008-1
Natureza: Embargos de Declaração
Órgão: Secretaria Executiva do Ministério do Turismo - MTur
Responsáveis: Márcio Favilla Lucca de Paula (297.493.016-68), Secretário Executivo; Robson Napier Borchio (132.576.416-72), Secretário-Executivo-substituto; Rubens Portugal Bacellar (186.710.639-68), Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração; Simone Maria da Silva Salgado (284.959.421-00), Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração – substituta; Neuzi de Oliveira Lopes da Silva (267.085.311-00), Pregoeira; Manoelina Pereira Medrado (813.428.531-72), Consultora Jurídica; Sandra Elizabeth Lage Costa (719.822.997-20), Coordenadora de Assuntos Técnico Judiciais; Airton Nogueira Pereira Junior (614.247.147-53); Cristiano Fonseca Pereira (032.674.416-92); Duncan Frank Semple (329.743.531-34); Gilberto Barbosa dos Santos (021.972.208-02); Gráfica e Editora Brasil Ltda (00.287.519/0001-00); José Augusto Guedes Falcão (414.210.007-68); José Evaldo Gonçalo (358.832.781-91); Junia Cristina Franca Santos Egidio (385.305.701-20); Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho (075.881.858-05); Marden Elias Ferreia (410.608.901-78); Maria Luisa Campos Machado Leal (185.722.601-10); Márcia Cristina Oliveira Fonseca (797.779.611-20).

Interessados: Rubens Portugal Bacellar (186.710.639-68), Neuzi de Oliveira Lopes da Silva (267.085.311-00) e Gráfica e Editora Brasil Ltda. (00.287.519/0001-00)

Advogado(s): Diego Ricardo Marques, OAB/DF 30782; Thiago Groszewicz Brito, OAB/DF 31762

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO E DE CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO.

1. Os embargos de declaração destinam-se especificamente a aclarar ou corrigir o teor de julgados que contenham vícios, relativos à obscuridade, omissão ou contradição.

2. A admissão dos embargos declaratórios com efeitos infringentes do julgado é medida excepcional, apenas justificada quando manifesto o equívoco da decisão embargada, nos casos de nulidade absoluta ou de erro material gritante.

3. A divergência de entendimento não se confunde com obscuridade ou contradição, não sendo aquela motivo para mudança do julgado.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração (anexos 4 e 5) opostos ao Acórdão 1337/2011 – Plenário (fls. 918/20, volume 4), pelo qual o Tribunal julgou irregulares as contas e imputou débito e/ou multa aos recorrentes.

Rubens Portugal Bacellar e Neuzi de Oliveira Lopes da Silva apresentaram recurso em peça única (anexo 5), em que afirmam a existência de omissão e contradição na deliberação recorrida.

A omissão e a contradição estariam na motivação da irregularidade das contas. De 26 planilhas de custos com formação de preços por faixas de quantidades, em 18 teria sido observado o ganho de escala, em que para quantidades maiores, há redução proporcional do preço unitário. Significa que 70% das planilhas estariam de acordo com a lógica do mercado.

Ao celebrarem o contrato 1/2006 e o 1º termo aditivo, os gestores não teriam informações para prever em quais faixas de quantidades haveria maior demanda, circunstância que estaria afeta às áreas administrativas e ao fiscal do contrato, durante a execução, já que o edital de licitação previa o critério do menor preço global. Esta condição, nos termos do art. 41 da Lei 8666/1993, não permitiria adoção de solução diferente.

Haveria também contradição ao não se estender aos recorrentes o reconhecimento das deficiências estruturais crônicas, em especial a falta de espaço físico e de recursos humanos, que teria contribuído para a ocorrência das irregularidades, consentido a outros responsáveis em relação à irregular contratação do Centro de Excelência em Turismo da Universidade Federal de Brasília – CET/UNB, por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços de gestão de documentos, Contrato 5/2007.

Pela aplicação dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia, as contas dos recorrentes, expostos às mesmas dificuldades, também deveriam ser julgadas regulares com ressalvas.

A empresa Gráfica e Editora Brasil Ltda. afirma haver omissão na deliberação recorrida. Embora a imputação inicial faça referência a oito planilhas, efetivamente os pagamentos seriam referentes a duas faixas de quantidades da planilha 2. Alega que a apresentação de proposta sem observância de ganho de escala seria decorrente de defeito do próprio edital, expressamente reconhecido pela Unidade Técnica.

Assim, a empresa não teria concorrido para o dano apurado nestas contas, não se podendo dela exigir reparação de dano cuja origem seria anterior à admissão dela no processo, como licitante, visto estar no edital o defeito caracterizador do suposto débito.

Aponta, ainda, divergência no critério de cálculo para apuração do valor do débito, na soma das cinco parcelas. De acordo com sua demonstração, o valor histórico do débito passaria de R$ 511.631,85 para R$ 459.551,85.

Requerem, ao final, sejam os embargos conhecidos e providos, suprimido as omissões e contradições apontadas para, atribuindo-lhes efeitos infringentes, julgar regulares as suas contas.

É o relatório.

VOTO

Conheço dos embargos de declaração opostos ao Acórdão 1337/2011 – Plenário, com fundamento nos artigos 34 da Lei 8.443/1992 e 287 do Regimento Interno.

Pelo Acórdão 1337/2011 – Plenário (fls. 918, volume 4), o Tribunal julgou irregulares as contas de Rubens Portugal Bacellar, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Turismo, em 2007, e Neuzi de Oliveira Lopes da Silva, Pregoeira. Ao primeiro imputou débito e multa, solidariamente com a empresa Gráfica e Editora Brasil Ltda., também multada. À segunda foi imposta a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8443/1992.

A empresa Gráfica e Editora Brasil Ltda. contesta sua responsabilização, alegando que o fato danoso tem origem no edital da licitação, elaborado pelo Ministério do Turismo, ato anterior à formulação de sua proposta.

A fixação da responsabilidade da empresa deu-se com fundamento no art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8443/1992 ("como parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado").

A informação consta do voto da deliberação recorrida, daí porque adequadamente motivada a responsabilização da empresa e inexistente a alegada omissão.

As solicitações de serviços se concentraram precisamente nas planilhas consideradas irregulares e, por isso, propiciaram à empresa ganhos indevidos, ensejando o necessário ressarcimento dos valores apurados ao Tesouro Nacional.

Divergência sobre critério de apuração do débito, também questionada pela empresa, são pertinentes em recurso de reconsideração ou pedido de reexame. Entretanto, a alegação é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.

Para Rubens Portugal Bacellar e Neuzi de Oliveira Lopes da Silva a omissão e a contradição estariam na motivação da irregularidade das contas. De 26 planilhas de custos com formação de preços por faixas de quantidades, em 18 teria sido observado o ganho de escala, em que para quantidades maiores, há redução proporcional do preço unitário. Significa que 70% das planilhas estariam de acordo com a lógica do mercado.

Não há contradição. No voto da deliberação recorrida consta que mais de 86% dos serviços prestados se concentraram nas faixas em que não havia ganho de escala. A informação afasta tanto a alegada contradição quanto o ferimento ao princípio da proporcionalidade. A concentração dos gastos nas planilhas em que não havia ganho de escala demonstra a ocorrência de "jogo de planilhas".

O critério de preço global permitiu acobertar a distorção existente em parte das planilhas de custos, que não resistiu, contudo, à verificação dos custos unitários, efetuada pela Secretaria Federal de Controle Interno, no relatório de auditoria anual de contas, anexo I, fls. 517 e seguintes do volume 2, circunstância também minudentemente examinada no voto da deliberação recorrida.

Também não existe a contradição no reconhecimento das deficiências estruturais crônicas, em especial a falta de espaço físico e de recursos humanos, determinantes para a ocorrência da irregular contratação do Centro de Excelência em Turismo da Universidade Federal de Brasília – CET/UNB, por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços de gestão de documentos, Contrato 5/2007.

Por essa irregularidade, os recorrentes e outros gestores foram ouvidos em audiência. Admitindo a ocorrência de um conjunto de circunstâncias atenuantes, a irregular contratação foi relevada para todos os gestores por ela responsabilizados. A motivação para a irregularidade das contas dos recorrentes foram as irregularidades verificadas na realização do Pregão para Registro de Preços 22/2005, a celebração do Contrato 1/2006 e do seu primeiro termo aditivo.

O Contrato 1/2006 foi celebrado em 26/1/2006, fls. 255/262, anexo 1, vol. 1, e a referência incorreta à data de celebração verificada no primeiro parágrafo do voto da deliberação recorrida não interfere na parte dispositiva do Acórdão 1337/2011 – Plenário, cujos débitos ocorreram, todos, no exercício de 2007.

Assim, ausente omissão ou contradição nas proposições contidas no acórdão, ou no voto que o conduziu, ou mesmo no relatório, não há falar em sanear a deliberação recorrida, razão por que rejeito os presentes embargos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2338/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.887/2008-1.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Márcio Favilla Lucca de Paula (297.493.016-68), Secretário Executivo; Robson Napier Borchio (132.576.416-72), Secretário-Executivo-substituto; Rubens Portugal Bacellar (186.710.639-68), Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração; Simone Maria da Silva Salgado (284.959.421-00), Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração – substituta; Neuzi de Oliveira Lopes da Silva (267.085.311-00), Pregoeira; Manoelina Pereira Medrado (813.428.531-72), Consultora Jurídica; Sandra Elizabeth Lage Costa (719.822.997-20), Coordenadora de Assuntos Técnico Judiciais; Airton Nogueira Pereira Junior (614.247.147-53); Cristiano Fonseca Pereira (032.674.416-92); Duncan Frank Semple (329.743.531-34); Gilberto Barbosa dos Santos (021.972.208-02); Gráfica e Editora Brasil Ltda (00.287.519/0001-00); José Augusto Guedes Falcão (414.210.007-68); José Evaldo Gonçalo (358.832.781-91); Junia Cristina Franca Santos Egidio (385.305.701-20); Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho (075.881.858-05); Marden Elias Ferreia (410.608.901-78); Maria Luisa Campos Machado Leal (185.722.601-10); Márcia Cristina Oliveira Fonseca (797.779.611-20).
4. Órgão: Secretaria Executiva do Ministério do Turismo - MTur.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: não atuou.
8. Advogado(s): Diego Ricardo Marques, OAB/DF 30782; Thiago Groszewicz Brito, OAB/DF 31762.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1337/2011 – Plenário,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração e rejeitá-los;
9.2. dar ciência aos interessados.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2338-36/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 000.833/2007-2
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Município de João Pessoa/PB.
Responsáveis: Aldo Cavalcanti Prestes (144.386.825-68); Cojuda –Construtora Julião Ltda. (09.271.321/0001-03); Conort – Construtora Nordeste Ltda. (01.747.579/0001-13); Cícero de Lucena Filho (142.488.324-53); Evaldo de Almeida Fernandes (092.216.034-15); Evandro de Almeida Fernandes (002.619.124-53); Potengi Holanda de Lucena (044.642.904-00).
Interessados: Controladoria-Geral da União/PB; Município de João Pessoa/PB (08.778.326/0001-56).
Advogados constituídos nos autos: Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB 13.264); Camilla da Araújo Ferreira (OAB/PB 13.932); Evandro Nunes de Souza (OAB/PB 5.113); Fabíola Marques Monteiro (OAB/PB 13.099); Jackeline Alves Cartaxo (OAB/PB 12.206); Maria Veronica Luna Freire Guerra (OAB/PB 9.492); Solon Henriques de Sá e Benevides (OAB/PB 3.728), Thiago Giullio de Sales Germoglio (OAB/PB 14.370); Vanina Carneiro da Cunha Modesto (OAB/PB 10.737); Walter de Agra Júnior (OAB/PB 8.682).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE PARA OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA/PB. SOPREBREÇO. CITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO. POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE OUTRA COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO PARA O SERVIÇO MAIS RELEVANTE DO CONTRATO EM TERMOS FINANCEIROS. SOBREPREÇO RESIDUAL INFERIOR A 8% DO VALOR DOS CONTRATOS. MATÉRIA ANÁLOGA APRECIADA PELO TCU EM OUTRAS OPORTUNIDADES. DESCARACTERIZAÇÃO DO DÉBITO. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA AOS RESPONSÁVEIS.

A aferição de sobrepreço em contrato de obra pública deve pautar-se pelo uso de composição de custo unitário disponível ao gestor à época de elaboração do orçamento de referência, mesmo que, para isso, sejam necessárias adaptações com a finalidade de ajustá-la às particularidades do serviço que se preste à comparação.

RELATÓRIO

Aprecia-se a tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 2.5 do Acórdão nº 3.405/2006-TCU-1ª Câmara (Relação nº 89/2006 do Gab. do Min. Augusto Nardes, Ata nº 44/2006, Sessão de 28/11/2006), com vistas à apuração de prejuízo ao erário decorrente da gestão irregular dos recursos federais oriundos do Contrato de Repasse nº 0091965-44/1999.

2. A Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB), depois de promover diligências junto à Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal em João Pessoa/PB (GIDUR/JP) e à Controladoria-Geral da União (CGU), visando ao saneamento dos autos, aprovou a instrução de fls. 104/116, em que propôs a realização das citações dos responsáveis, solidariamente, em face da ocorrência de sobrepreço nos dois contratos celebrados pelo município com recursos do aludido contrato de repasse, conforme transcrição a seguir:

"*(...)*

*HISTÓRICO*

*2. Os autos que deram ensejo a referida deliberação – TC-017.111/2006-4, referem-se à expediente oriundo da Controladoria Geral da União, por meio do qual foi enviado o Relatório de Ação de Controle 000190.004543/2003-67, que trata de fiscalização realizada em diversos convênios e contratos de repasses firmados pela Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB com diversos órgãos e entidades da União.*

*3. Promovidos os atos processuais supra indicados, mediante a expedição dos Ofícios 0797 e 0798/2007-TCU/SECEX-PB (fls. 72/74 do volume principal), aportaram nesta unidade técnica as respostas acostadas às fls. 01/1456 do anexo 1, referente à documentação enviada pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, e às fls. 1458/1610 do mesmo anexo, pertinentes às peças apresentadas pela Caixa Econômica Federal.*

*4. Após a análise da documentação encaminhada, foi identificada a necessidade de complementação das informações enviadas e de remessa de elementos adicionais, razão pela qual foi alvitrada a efetivação de novas diligências à Controladoria Geral da União e à Caixa Econômica Federal, efetivadas mediante os Ofícios 1048 e 1049/2008-TCU/SECEX-PB (fls. 87/89 do volume principal). Em resposta, foram juntadas as peças documentais de fls. 1612/1649 do volume 7 do anexo 1 e 1652/1769 do volume 8 do anexo 1.*

*ANÁLISE*

*Dos dados técnicos do Contrato de Repasse 0091965-44/1999*

*5. Consoante a cláusula primeira do termo da avença (fls. 08/15 do anexo 1), esta tinha como finalidade a execução, no âmbito do Programa PRÓ-INFRA, de ações objetivando a infraestrutura urbana em João Pessoa.*

*6. Em face das alterações ocorridas no objeto do contrato de repasse, materializadas no termo aditivo juntado às fls. 55 do anexo 1, o valor total da avença foi definido em R$ 6.510.095,49 (seis milhões, quinhentos e dez mil, noventa e cinco reais e quarenta e nove centavos), sendo R$ 5.800.000,00 (cinco milhões e oitocentos mil reais) correspondentes à parcela dos recursos transferidos pela União e 710.095,49 (setecentos e dez mil, noventa e cinco reais e quarenta e nove centavos) alusivos à contrapartida do Município.*

*7. Consta da Relação de Pagamentos aposta junto à prestação de contas do ajuste (fls. 71/77 do anexo 1) que o objeto pactuado foi executado pelas Empresas COJUDA – Construtora Julião Ltda. e CONORT – Construtora Nordeste Ltda., na proporção de R$ 5.281.355,94 (cinco milhões, duzentos e oitenta e um mil, trezentos e cinqüenta e cinco reais e noventa e quatro centavos) pela primeira empresa e R$ 1.456.232,24 (um milhão, quatrocentos e cinqüenta e seis mil, duzentos e trinta e dois reais e vinte e quatro centavos), pela segunda, totalizando, dessa forma, R$ 6.737.579,12 (seis milhões, setecentos e trinta e sete mil, quinhentos e setenta e nove reais e doze centavos).*

*8. Para a consecução do objeto do presente contrato de repasse, a Prefeitura de João Pessoa não realizou licitação específica, tendo aproveitado o Contrato 03/92, decorrente da Concorrência n° 06/91, fato reputado como irregular no Acórdão 1.683/2004-TCU-Plenário, que, por essa e outras razões imputou multa ao então Prefeito de João Pessoa.*

*9. Á época, os quantitativos e os preços constantes do referido contrato foram modificados e realinhados para fazer frente aos objetos dos diversos contratos de repasse e convênios, assinados pelo Município, sendo o instrumento balizador dos custos unitários dos serviços, no caso do presente ajuste, o 3º termo aditivo ao Contrato 03/92 (fls. 1354/1355 e planilha às fls. 1356/1357 do volume 6 do anexo 1), para a Empresa COJUDA, e o instrumento particular de cessão de direitos (fls. 1406/1408 e planilha às fls. 1409/1410 do volume 7 do anexo 1), para a Empresa CONORT.*

*10. No tocante ao sobrepreço identificado pela Controladoria Geral da União, anota-se que a análise dos preços então efetivada foi complementada com a realização de curva ABC dos itens mais significativos entre os realizados pela Empresa CONORT, os quais não constaram da seleção inicial do órgão de controle interno. Sendo assim, a amostra de itens escolhida para fins de exame, por esta unidade técnica, contemplou os itens listados a partir de trabalho efetivado pelo órgão de controle interno e os obtidos pelo critério da materialidade, aplicado sobre os itens remanescentes contratados junto à Empresa CONORT.*

*10.1. Dessa forma, com base nos quantitativos totais medidos e pagos à Empresa CONORT, foram selecionados para compor a amostra itens de serviço que totalizaram R$ 1.295.231,87 (um milhão, duzentos e noventa e cinco mil, duzentos e trinta e um reais e oitenta e sete centavos), ou seja, 89 % do valor total de recursos federais pagos à empresa - R$ 1.456.232,24 (um milhão, quatrocentos e cinqüenta e seis reais e duzentos e trinta, dois reais e vinte e quatro centavos).*

*10.2. Acerca dos custos em si, foi revisado o exame do custo unitário do item CBUQ, com data-base de março de 1999, praticado pela Empresa COJUDA. Para esse mister, foram conferidos os cálculos realizados pela CGU, a partir da composição do serviço extraída do Sistema SICRO (fls. 1640/1647 do volume 7 do anexo 1). Nesse passo, considerando a correção da metodologia de formação de preço do órgão de controle interno; e considerando a melhor adequação do sistema do DNIT, como parâmetro de custo de serviços de pavimentação com material betuminoso, por incluir adequada apropriação de custos de transporte; retifica-se o entendimento esposado no TC-004.107/2005-6 (representação autuada para a análise dos custos unitários praticados no Contrato de Repasse n° 0068740-83/98), para fins de considerar o custo de R$ 137,13 (cento e trinta e sete reais e treze centavos) como o paradigma de mercado do custo do serviço CBUQ.*

*10.3. No tocante aos custos praticados pela Empresa CONORT, os quais tinham como data-base março de 2002, foram buscados, nos demais processos autuados nesta SECEX/PB que cuidaram de idêntico assunto, a existência de parâmetros de mercado que já tivessem sido avaliados pela unidade técnica. Nessa ocasião, reitera-se o posicionamento acerca da adequação da análise então empreendida nas respectivas instruções, a despeito de eventuais entendimentos divergentes proferidos pelo Colegiado deste Tribunal.*

*10.4. Sendo assim, à exceção do preço unitário de 'CBUQ', conforme se comentará adiante, e de 'Escavação, Carga e Transporte de Solo Mole, exc transporte', não incluído em outros processos, foram usados os custos adotados nas instruções de mérito dos processos TC-028.109/2006-4, TC-017.976/2007-0, TC-016.947/2007-4, TC-017.869/2007-0, TC-021.108/2005-7 e TC-000.831/2007-8.*

*10.5. Nesse ponto, faz-se necessária acostar as seguintes observações, pertinentes à metodologia e a memória de cálculo de alguns dos custos unitários obtidos. Tais comentários se resumiram aos itens em face dos quais foi empreendida alguma operação matemática ou combinação de especificações, ressaltando-se que para os demais serviços, o valor paradigma constituiu simplesmente o custo unitário indicado no Sistema SINAPI, acrescido do BDI estimado de 30%.*

*10.6. No respeitante ao item 'Escavação, carga e transporte material 1ª cat p base', o paradigma de mercado foi obtido a partir da soma dos seguintes valores: R$ 1,08 (00005933-001), R$ 0,42 (00015318-001) e R$ 4,38 [ 0,20 x R$ 7,20 (00018548) + 0,80 x R$ 3,67 (00004746)]. Assim, acrescendo-se o valor do BDI (30% sobre a soma anterior), tem-se o custo unitário paradigma de R$ 7,64 (sete reais e sessenta e quatro centavos).*

*10.6.1. O paradigma para o item 'sub-base sem mistura, inclusive escavação e aquisição, exceto transporte' foi obtido a partir da soma dos itens 00018216-001 (R$ 1,55), com 00005933-001 (R$ 1,08) e 00006077 (R$ 6,52), acrescidos da parcela do BDI, totalizando R$ 11,90 (onze reais e noventa centavos).*

*10.6.2. A respeito do item CBUQ, data-base de março de 2002, praticado pela Empresa CONORT, o paradigma de outros processos foi retificado, não por problemas de metodologia, mas para contemplar as informações somente trazidas neste feito, acerca das distâncias de transporte consideradas pelo Município de João Pessoa (fls. 1622/1624 do volume 7 do anexo 1). Ademais, foi usado o custo do Cimento Asfáltico originário de Pernambuco, constante do Sistema SICRO (fls. 1644 do volume 7 do anexo 1), ao invés do consignado no Sistema SINAPI, considerado nos parâmetros anteriores. Com isso, foi obtido um valor de referência de R$ 230,51 (duzentos reais e trinta centavos), conforme a memória de cálculo de fls. 99/100 do volume principal.*

*10.7. No tocante ao item 'meio-fio de concreto, inclusive assentamento', adotou-se como parâmetro o serviço - 2 S 04 910 05 - Meio fio de concreto - MFC 05 (fls. 101 do volume principal), tendo sido usada, para efeito de cálculo do preço unitário paradigma, a seguinte metodologia, a qual se baseou nas informações contidas nas especificações técnicas e no padrão de meio-fio usualmente adotado no Município de João Pessoa – dimensões de 0,30 por 0,14 m:*

*Meio Fio – unidade de medida: m*

*1) Quantidade de concreto: 0,042 m3 (0,30 m x 0,14 m x 1m )*

*2) Custo unitário do concreto fck= 13,5 Mpa: R$ 141,24 (18092-002);*

*3) Inclusão do resultado do produto dos itens 2 e 3 supra – R$ 5,93 – na composição de serviço código 2 S 04 910 05, em substituição aos custos das atividades auxiliares 1 A 01 410 01 e 1 A 01 415 01.*

*4) Custo Total das Atividades: R$ 1,33 + R$ 1,22 + R$ 5,93 + R$ 0,47 + R$ 0,52 = R$ 9,47*

*5) Preço final: R$ 12,31 (com o BDI de 30%)*

*10.7.1. Registra-se que as parcelas indicadas no número 4 supra referem-se aos diversos itens da composição do serviço 2 S 04 910 05: R$ 1,33 (custo unitário da mão de obra), R$ 1,22 (forma comum de madeira), R$ 0,47 (escavação manual em material de 1ª categoria) e R$ 0,52 (lastro de brita), cada subitem com as produtividade e quantidades discriminadas na composição do Sistema SICRO. Assim, a partir da metodologia de cálculo acima anotada, obteve-se como custo de referência de mercado do item 'meio de fio de concreto', adequado às especificações de projeto, o valor de R$ 12,31.*

*10.8. A referência para o item 'Escav. Carga material jazida inclus aquisic ' foi apurado a partir da soma dos itens 00005933-001 (R$ 1,08), 00015318-001 (R$ 0,42) e 00018548 (R$ 7,20), acrescidos da parcela do BDI.*

*10.9. Por fim, no tocante ao item Escavação, Carga e Transporte de Solo Mole, exc transporte', foi utilizado como parâmetro o custo do item 2 S 01 300 05 (Esc. carga transp. solos moles DMT 800 a 1000m), do Sistema SICRO, excluindo da composição o equipamento caminhão basculante, por estar associado ao componente 'transporte', excluído do item da planilha contratual que se quer comparar. Às fls. 103 do volume principal, consta a composição e o cálculo empreendido, acrescido do BDI de 30%, adotado nesta e nas diversas análises efetuadas sobre os custos praticados pela Municipalidade à época, objeto de diversos processos autuados nesta unidade técnica.*

*10.10. Dessa forma, para os itens consignados na amostra selecionada, segundo a metodologia especificada nos itens 10 e 10.1 retro, logrou-se encontrar os seguintes custos paradigmas:*

*Tabela 1: Itens selecionados para compor a amostra*

| *Serviço* | *Unid.* | *Preço Praticado* | *Preço Referência* | *Referência* | *Empresa* | *Data-Base* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *CBUQ, inclusive ligante e transporte de massa* | *m3* | *203,50* | *137,13* | *02.540.000 (SICRO)* | *COJUDA* | *Mar/1999* |
| *Meio fio granítico* | *m* | *13,00* | *7,76* | *0005732-001 (SINAPI)* | *COJUDA* | *Mar/1999* |
| *Transporte de material para sub-base e base* | *t.km* | *0,25* | *0,17*[4] | *00005732-001 (SINAPI)* | *COJUDA* | *Mar/1999* |

[4] convertido de m
[3] para ton (SINAPI)

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *sub-base estabilizada granulometricamente s/mist excl transp* | *m3* | *4,67* | *2,39* | *00018216-001 (SINAPI)* | *COJUDA* | *Mar/1999* |
| *reaterro compactado de valas* | *m3* | *12,59* | *6,92* | *00005734-001 (SINAPI)* | *COJUDA* | *Mar/1999* |
| *Escav carg mat 1ª categ p base e sub base incl aquis* | *m3* | *13,00* | *7,64* | *00005933-001/00015318-001/00018548/00004746 (71131/71131/7129) (SINAPI)* | *CONORT* | *Mar/2002* |
| *sub-base sem mistura, inclusive escavação e aquisição, exceto transporte* | *m3* | *14,78* | *11,90* | *00018216-001/00005933-001/00006077 (SINAPI)* | *CONORT* | *Mar/2002* |
| *base estabil granulom* | *m3* | *14,81* | *6,63* | *00012163-001 (71888) (SINAPI)* | *CONORT* | *Mar/2002* |
| *Transporte de solo em caminhão basculante* | *m3xkm* | *0,69* | *0,29* | *00017563-001 (7131) (SINAPI)* | *CONORT* | *Mar/2002* |
| *CBUQ, inclusive ligante e transporte de massa* | *m3* | *304,75* | *230,51* | *2 S 02 540 01 (SICRO)* | *CONORT* | *Mar/2002* |
| *Meio-fio de concreto* | *m* | *18,30* | *12,31* | *2 S 04 910 02 (SICRO)* | *CONORT* | *Mar/2002* |
| *Escav. Carga material jazida inclus aquisic* | *m3* | *9,63* | *11,31* | *00005933-001/00015318-001/00018548 (SINAPI)* | *CONORT* | *Mar/2002* |
| *Escav. Carga solo mole, exc transp.* | *m3* | *17,38* | *3,56* | *2 S 01 300 05 (SICRO)* | *CONORT* | *Mar/2002* |
| *Colchão Drenante areia* | *m3* | *23,40* | *26,47* | *05650-001 (7130) (SINAPI)* | *CONORT* | *Mar/2002* |

*10.11. Considerando a amostra de serviços selecionada conforme a metodologia indicada no item 10, foi apurado o débito total de R$ 1.667.676,05 (um milhão, seiscentos e sessenta e sete mil, seiscentos e setenta e seis reais e cinco centavos), a valores históricos da data-base dos preços praticados no contrato de repasse – março de 1999 e 2002. Tal montante corresponde ao produto dos quantitativos totais medidos pela diferença verificada entre os custos unitários, tendo o presente sobrepreço se materializado no pagamento de cada medição – Tabelas 2 e 3. Assim, foram consolidadas todas as informações pertinentes ao débito, as quais tomaram como base as medições juntadas às 211/283, 308/318 do volume 1 do anexo 1, 840/841 do volume 4 do anexo 1 e a relação dos pagamentos efetivados (fls. 71/77 do volume 1 do anexo 1).*

*Tabela 2: Valores do débito – Pagamentos Efetivados à Empresa COJUDA*

| *Medição* | *Data* | *Valor* |
|---|---|---|
| *11* | *10/3/2000* | *63.545,96* |
| *12* | *17/3/2000* | *180.294,23* |
| *13* | *4/4/2000* | *102.803,15* |

| | | |
|---|---|---|
| *14* | *19/4/2000* | *205.671,26* |
| *15* | *12/5/2000* | *154.153,53* |
| *16* | *21/6/2000* | *67.611,11* |
| *20-B* | *21/9/2000* | *41.357,68* |
| *20-C* | *29/9/2000* | *57.965,28* |
| *21-A* | *1/11/2000* | *2.595,07* |
| *21-B* | *13/11/2000* | *44.830,68* |
| *22-A* | *11/12/2000* | *55.414,21* |
| *23-C* | *17/1/2001* | *50.359,99* |
| *24-A* | *29/1/2001* | *60.583,89* |
| *25-B* | *1/3/2001* | *36.560,28* |
| *26-B* | *28/3/2001* | *13.109,44* |
| *27-B* | *23/5/2001* | *61.427,43* |
| *28-A* | *19/6/2001* | *62.996,09* |
| *29-A* | *24/8/2001* | *13.389,78* |
| *30-C* | *5/10/2001* | *10.511,50* |
| *Total* | | *1.285.180,56* |

*Tabela 3: Valores do débito – Pagamentos Efetivados à Empresa CONORT*

| *Medição* | *Data* | *Valor* |
|---|---|---|
| *1-C* | *30/9/2002* | *68.103,70* |
| *3-C* | *3/2/2003* | *81.773,42* |
| *4-C* | *10/6/2003* | *67.776,34* |
| *5-C* | *31/10/2003* | *101.826,24* |
| *6-C* | *4/2/2004* | *64.784,11* |
| *8-C* | *18/2/2004* | *(1.768,32)* |
| *Total* | | *382.495,49* |

*DA RESPONSABILIZAÇÃO*

*11. Superada essa questão inicial, cumpre especificar os responsáveis pelas quantias apuradas no subitem 10.11 retro. Nesse sentido, compreende-se que na relação de causalidade da irregularidade em apreço insere-se o aproveitamento indevido do Contrato n° 03/92, decorrente da Concorrência Pública n° 06/91, para a execução das obras objeto do presente contrato de repasse. Em outras palavras, entende-se que o prejuízo verificado aos cofres da União, no que concerne aos recursos federais transferidos por força da avença em discussão, ocorreu em razão da utilização de um instrumento jurídico (Contrato n° 03/92) cujos preços unitários encontravam-se acima do parâmetro de mercado. Nessa linha de raciocínio, merece ser incluído no rol de responsáveis pelo débito em tela o Sr. Cícero de Lucena Filho, ex-Prefeito de João Pessoa, o qual foi condenado no Acórdão n° 1.683/2004-TCU-Plenário justamente pelo precitado aproveitamento indevido do Contrato n° 03/92. Vale ressaltar que o referido gestor, tendo em vista a sua condição de signatário do Contrato de Repasse 0091965-44/1999, constitui a autoridade responsável pela condução da avença, devendo, por essa razão, assumir todas as conseqüências jurídicas dos vícios verificados no certame licitatório e contrato que arrimaram a execução das obras.*

*11.1. De mais a mais, pelo fato de o presente aproveitamento, no tocante à Empresa COJUDA – Construtora Julião Ltda., ter se materializado mediante a assinatura do 3º aditivo ao instrumento particular de cessão de direitos, em face do Contrato 03/92, firmado entre a Prefeitura Municipal de João Pessoa e a referida firma (fls. 1341/1344 e 1354/1355 do volume 6 do anexo 1), faz-se necessária a responsabilização do Sr. Potengi Holanda de Lucena, então Secretário da Secretaria de Infraestrutura do Município, signatário daqueles instrumentos, pelo débito anotado na tabela 2.*

*11.2. Outrossim, pelo fato de o presente aproveitamento, no tocante à Empresa CONORT –*

*Construtora Nordeste Ltda., ter se materializado mediante a assinatura do instrumento particular de cessão de direitos, em face do Contrato 03/92 e respectivos aditivos (fls. 1406/1408, 1411 e 1414 do volume 7 do anexo 1), firmados entre a Prefeitura Municipal de João Pessoa e a referida firma, faz-se necessária a responsabilização do Sr. Evandro de Almeida Fernandes, então Secretário da Secretaria de Infraestrutura do Município, signatário daqueles instrumentos, pelo débito anotado na tabela 3.*

*11.3. Como beneficiárias dos pagamentos ocorridos nas tabelas 2 e 3 supra, deve ser promovida a citação das Empresas COJUDA – Construtora Julião Ltda. (CNPJ 09.271.321/0001-03) e CONORT – Construtora Nordeste Ltda. (CNPJ n° 01.747.579/0001-13), respectivamente, as quais foram responsáveis pela execução do objeto do presente contrato de repasse.*

*12. Por fim, tendo em vista a obrigação da Caixa Econômica Federal, quando da análise da viabilidade do empreendimento, de verificar os custos trazidos pela entidade proponente, conforme os normativos internos daquela empresa pública – itens 3.6.2.6.1 e 3.9.2.1 da SA031 01, faz-se necessário ouvir em audiência os agentes públicos, empregados da entidade pública, que assinaram os documentos de manifestação final anuindo os pareceres técnicos expedidos acerca da compatibilidade dos custos sugeridos pela Municipalidade.*

*12.1. Acerca da análise da planilha inicial do contrato de repasse, cumpre registrar que não foi enviada pelo titular da Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, Sr. Aldo Cavalcanti Prestes, a manifestação técnica de engenharia, da Caixa Econômica Federal, que pudesse identificar o agente público que concordou com o exame feito pela empresa terceirizada, a respeito dos custos do empreendimento. Nesse sentido, somente consta dos autos a peça documental designada 'laudo de análise de empreendimento', assinada pelo responsável técnico da empresa subcontratada pela Caixa para a avaliação do projeto apresentado pela Prefeitura (cópia às fls. 1461/1463 do volume 7 do anexo 1 e 1655/1657 do volume 8 do anexo 1). Dessa forma, tendo sido enviados dois ofícios de diligência à referida Gerência – Ofícios 1049/2008 e 0148/2009-TCU/SECEX-PB (fls. 88/89 e 95 do volume principal -, sem que houvessem sido juntadas as documentações solicitadas, resta configurado o não atendimento, no prazo fixado e sem causa justificada, de diligência autorizada pelo Relator (por delegação de competência), sendo cabível, portanto, a audiência do aludido agente público.*

*12.2. No respeitante à análise dos custos praticados a partir do Relatório de Acompanhamento (RAE) 19, verifica-se que o Sr. Evaldo de Almeida Fernandes, empregado da Caixa Econômica Federal/Gerência de Desenvolvimento Urbano em João Pessoa– CEF/GIDUR/JP, Matrícula 018.844-6, ratificou o parecer lavrado pela Empresa COENG – Construção e Engenharia Ltda. (Análise Técnica 35/2002, de 29/08/2002), aceitando as modificações ocorridas na planilha contratual praticada na avença (fls. 1742 do volume 8 do anexo 1). Com isso, entende-se cabível ouvir em audiência o referido responsável, em razão do mau exercício da atividade de análise dos preços unitários da avença, ensejando a continuidade da execução de contrato de repasse com custos acima do mercado.*

*<u>Das inconsistências apontadas pela CGU na prestação de contas e na movimentação dos recursos na conta específica do convênio</u>*

*13. Tendo em vista os fatos relatados no subitem 12.6 do Relatório de Ação de Controle 000190.004543/2003-67 (fls. 13/17 do volume principal), foram efetivadas as diligências suscitadas no item 3 retro, à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura Municipal de João Pessoa.*

*13.1. Acerca do assunto, a empresa pública federal ponderou que as divergências entre os valores indicados no RAE 21 e os constantes das notas fiscais, no valor total de R$ 600.000,00, se referia a recursos originários de convênio firmado entre o Governo do Estado da Paraíba e a Prefeitura de João Pessoa, os quais teriam custeado as obras coligadas ao empreendimento, não tendo sido incluídas na relação de pagamentos da prestação de contas.*

*13.2. Adiante, destacou que a relação de pagamentos constante da prestação de contas conferia com as movimentações financeiras verificadas e conciliadas dos respectivos extratos das contas vinculadas ao contrato de repasse.*

*13.3. No tocante aos depósitos não identificados, a Caixa Econômica registrou que se tratava de lançamentos de resgates/aplicações em caderneta de poupança, conforme extrato juntado naquela ocasião (fls. 1563/1610 do anexo 7).*

*13.4. Quanto ao não registro do contrato de repasse no SIAFI, a entidade se limitou a informar que havia submetido o questionamento à matriz do banco, destacando que tão logo tivesse uma resposta comunicaria ao TCU.*

*13.5. Análise. Considerando que a diferença a maior de R$ 600.000,00, entre o Relatório de Acompanhamento da Caixa e as notas fiscais a ele correspondentes (aquele é maior que a soma destas), não consta da prestação de contas dos recursos do contrato de repasse, tal fato não possui significância para efeito de análise das referidas contas. Como a entidade atestou uma quantidade de serviços acima da efetivamente paga com os recursos envolvidos na presente avença, não há qualquer medida processual a ser adotada acerca do assunto, ainda mais se conferirmos legitimidade à afirmação da Caixa de que tal diferença corresponde a serviços a serem pagos com recursos estaduais obtidos mediante convênio.*

*13.6. No respeitante à discrepância entre os valores informados na relação de pagamentos e os movimentados na conta específica da avença, confirma-se que não constam dos extratos bancários enviados, ao contrário da afirmado pela entidade, registros de entrada/saída dos valores de R$ 75.102,36 e R$ 10.225,16, apostos na prestação de contas como recursos da contrapartida utilizados no custeio de despesas da avença (quitação em 27/09/2002 e 03/02/2003). Em outros termos, não resta demonstrado que tais valores passaram pela conta específica do contrato de repasse, estando, assim, prejudicada a aceitação destes como contrapartida despendida no ajuste.*

*13.7. Desse modo, do total informado como despesas pagas com recursos da contrapartida, somente resta demonstrado, em face da documentação juntada aos presentes autos, o aporte, pelo Município de João Pessoa, de R$ 501.152,38 (quinhentos e um mil, cento e cinqüenta e dois reais e trinta e oito centavos) na consecução do objeto da avença.*

*13.8. Todavia, em que pese tal diferença de valores, o certo é que o atesto dos serviços pela Caixa Econômica Federal, em quantidades superiores às constantes das notas fiscais juntadas à prestação de contas do contrato de repasse, permitem concluir, diante dos documentos apostos nos autos, que nenhum prejuízo houve às metas físicas objetivadas pelos partícipes, razão pela qual não se mostra cabível qualquer medida processual acerca do assunto.*

*13.9. A respeito da movimentação informada como não identificada nos extratos bancários, tem-se que o confronto do extrato da conta específica da avença com o da aplicação financeira permite concluir que, de fato, tais valores se referem a movimentações de aplicações e resgates, a título de investimentos, não estando caracterizada, ante os documentos juntados nos autos, qualquer saída de recursos não condizente com as despesas registradas na prestação de contas.*

*13.10. Por fim, quanto à ausência de registro do contrato de repasse no SIAFI, entende-se de bom direito, diante do caráter isolado da presente falha, tão somente a imposição de determinação, à entidade pública, quando da análise de mérito, a fim de que promova, se já não o fez, o imediato registro de todas as informações da avença no aludido sistema.*

*PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

*14. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:*

*14.1. com supedâneo no inciso II do art. 12 da Lei n° 8.443/92, que seja autorizada a citação solidária do Sr. Cícero de Lucena Filho (CPF 142.488.324-53), do Sr. Potengi Holanda de Lucena (CPF 044.642.904-00) e da Empresa COJUDA - Construtora Julião Ltda. (CNPJ n° 09.271.321/0001-03), para, no prazo de 15 dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres da União, as quantias especificadas abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir da data da ocorrência a elas relacionadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, tendo em vista a ocorrência da seguinte irregularidade praticada no âmbito do Contrato de Repasse 0091965-44/1999:*

*Ato impugnado: sobrepreço na planilha utilizada no Contrato de Repasse 0091965-44/1999.*

*Dispositivo violado: art. 37 da Constituição Federal*

*Valores originais e datas dos débitos:*

| *Data* | *Valor* |
|---|---|

| | |
|---|---|
| *10/3/2000* | *63.545,96* |
| *17/3/2000* | *180.294,23* |
| *4/4/2000* | *102.803,15* |
| *19/4/2000* | *205.671,26* |
| *12/5/2000* | *154.153,53* |
| *21/6/2000* | *67.611,11* |
| *21/9/2000* | *41.357,68* |
| *29/9/2000* | *57.965,28* |
| *1/11/2000* | *2.595,07* |
| *13/11/2000* | *44.830,68* |
| *11/12/2000* | *55.414,21* |
| *17/1/2001* | *50.359,99* |
| *29/1/2001* | *60.583,89* |
| *1/3/2001* | *36.560,28* |
| *28/3/2001* | *13.109,44* |
| *23/5/2001* | *61.427,43* |
| *19/6/2001* | *62.996,09* |
| *24/8/2001* | *13.389,78* |
| *5/10/2001* | *10.511,50* |
| *Total* | *1.285.180,56* |

*Qualificação dos responsáveis*
*Nome: Cícero de Lucena Filho.*
*CPF: 142.488.324-5.3.*
*Endereço: [...]*
*Nome: Potengi Holanda de Lucena.*
*CPF: 044.642.904-00.*
*Endereço: Rua Santos Coelho Neto, 257, apt 2001, Manaíra, João Pessoa/PB, CEP 58038-451*
*Nome: Empresa COJUDA – Construtora Julião Ltda.*
*CNPJ: 09.271.321/0001-03.*
*Endereço: Rua Clênio B dos Anjos, s/n, Bairro Conjunto Ernani Sátiro, João Pessoa/PB, CEP 58080-700.*

*14.2. com supedâneo no inciso II do art. 12 da Lei n° 8.443/92, que seja autorizada a citação solidária do Sr. Cícero de Lucena Filho (CPF 142.488.324-53), do Sr. Evandro de Almeida Fernandes (CPF 002.619.124-53) e da Empresa CONORT – Construtora Nordeste Ltda (CNPJ n° 01.747.579/0001-13), para, no prazo de 15 dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres da União, as quantias especificadas abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir da data da ocorrência a elas relacionadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, tendo em vista a ocorrência da seguinte irregularidade praticada no âmbito do Contrato de Repasse 0091965-44/1999:*

*Ato impugnado: sobrepreço na planilha utilizada no Contrato de Repasse 0091965-44/1999.*
*Dispositivo violado: art. 37 da Constituição Federal.*
*Valores originais e datas dos débitos:*

| *Data* | *Valor* |
|---|---|
| *30/9/2002* | *68.103,70* |
| *3/2/2003* | *81.773,42* |
| *10/6/2003* | *67.776,34* |
| *31/10/2003* | *101.826,24* |
| *4/2/2004* | *64.784,11* |
| *18/2/2004* | *(1.768,32)* |
| *Total* | *382.495,49* |

*Qualificação dos responsáveis*
*Nome: Cícero de Lucena Filho.*
*CPF:142.488.324-53.*
*Endereço: Rua Norberto de Castro Nogueira, 301, Bessa, João Pessoa/PB, CEP 58035-000*
*Nome: Evandro de Almeida Fernandes.*
*CPF:002.619.124-53.*
*Endereço: [...]*
*Nome: Empresa CONORT – Construtora Nordeste Ltda.*
*CNPJ: 01.747.579/0001-13.*
*Endereço: [...]*
*14.3. com espeque no inciso III do art. 12 da Lei n° 8.443/92, que seja autorizada a audiência dos responsáveis listados a seguir, em virtude dos fatos adiante especificados:*
*14.3.1. Sr. Aldo Cavalcanti Prestes (CPF 144.386.825-68)*
*14.3.1.1. Ato impugnado: não atendimento, no prazo fixado e sem causa justificada, das diligências consubstanciadas nos Ofícios 1049/2008 e 0148/2009-TCU/SECEX-PB, materializado pelo não encaminhamento da manifestação técnica de engenharia, da Caixa Econômica Federal, requerida no item 'a' do primeiro expediente e reiterada no segundo, a qual constituía documento útil para identificar o agente público que concordou com o exame feito pela empresa terceirizada, acerca dos custos do empreendimento;*
*14.3.1.2. Dispositivo Violado: art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992;*
*14.3.1.3. Qualificação do Responsável*
*14.3.1.3.1. Nome: Aldo Cavalcanti Prestes*
*14.3.1.3.2. CPF: 144.386.825-68*
*14.3.1.3.3. Endereço: [...]*
*14.3.2. Sr. Evaldo de Almeida Fernandes (CPF 092.216.034-15)*
*14.3.2.1. Ato impugnado: ratificação do parecer lavrado pela Empresa COENG – Construção e Engenharia Ltda. (Análise Técnica 35/2002, de 29/08/2002), aceitando as modificações ocorridas na planilha contratual praticada na avença, ensejando a continuidade da execução de contrato de repasse com custos acima do mercado.*
*14.3.2.2. Dispositivo Violado: art. 37 da Constituição Federal (Princípio da Eficiência)*
*14.3.2.3. Qualificação do Responsável*
*14.3.2.3.1. Nome: Evaldo de Almeida Fernandes*
*14.3.2.3.2. CPF: 092.216.034-15*
*14.3.2.3.3. Endereço: [...]*"

3. Na sequência dos atos processuais, a unidade técnica aprovou a instrução de mérito acostado às fls. 182/204, na qual o auditor analisou as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis. Abaixo reproduzo o teor desse expediente, com alguns ajustes de forma:

"*(...)*
*HISTÓRICO*
*2. Promovidos os atos processuais supraindicados (fls. 72/74) e as diligências complementares de fls. 87/89, também do volume principal, foram propostas as citações solidárias do Sr. Cícero de Lucena Filho, do Sr. Potengi Holanda de Lucena e da Empresa Cojuda - Construtora Julião Ltda., tendo em vista a ocorrência do sobrepreço total de R$ 1.285.180,56 (um milhão, duzentos e oitenta e cinco mil, cento e oitenta reais e cinquenta e seis centavos), e do Sr. Cícero de Lucena Filho, do Sr. Evandro de Almeida Fernandes e da Empresa Conort – Construtora Nordeste Ltda., em razão do sobrepreço total de R$ 382.495,49 (trezentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e quarenta e nove centavos), ambos a valores históricos. As quantias foram discriminadas por valores e datas de ocorrência, conforme os subitens 14.1 e 14.2 da instrução pretérita.*
*3. Na oportunidade, foram alvitradas, ainda, as audiências do Sr. Aldo Cavalcanti Prestes, Gerente na Gerência de Desenvolvimento Urbano em João Pessoa– CEF/GIDUR/JP, tendo em vista o não*

*atendimento, no prazo fixado e sem causa justificada, das diligências consubstanciadas nos Ofícios 1049/2008 e 0148/2009-TCU/SECEX-PB; e do Sr. Evaldo de Almeida Fernandes, empregado da GIDUR/JP, em razão da ratificação do parecer lavrado pela Empresa COENG (Análise Técnica 35/2002, de 29/08/2002), aceitando as modificações ocorridas na planilha contratual praticada na avença, ensejando a continuidade da execução de contrato de repasse com custos acima do mercado.*

*4. Autorizada a expedição das medidas processuais propostas (fls. 118 do volume principal), foram emitidos os Ofícios 1449 a 1455/2009-TCU/SECEX-PB (fls. 119/135 do volume principal), os quais foram atendidos mediante a remessa das seguintes peças:*

*a) Sr. Aldo Cavalcanti Prestes: fls. 03/29 do anexo 4;*

*b) Empresa CONORT – Construtora Nordeste Ltda.: fls. 31/89 do anexo 4;*

*c) Empresa COJUDA - Construtora Julião Ltda.: fls. 91/98 do anexo 4;*

*d) Sr. Evaldo de Almeida Fernandes: fls. 100/123 do anexo 4;*

*e) Sr. Evandro de Almeida Fernandes: fls. 125/128 do anexo 4;*

*f) Sr. Potengi Holanda de Lucena: fls. 130/162 do anexo 4;*

*g) Sr. Cícero de Lucena Filho: fls. 164/169 do anexo 4;*

*ANÁLISE*

*5. Para fins de uma melhor organização, promover-se-á, inicialmente, o exame das alegações trazidas acerca dos custos unitários praticados na avença, ou seja, a respeito da ocorrência de sobrepreço. Nesse passo, serão juntadas as considerações emanadas pelos diversos responsáveis que se manifestaram sobre o assunto, as quais serão consolidadas por item de serviço.*

*<u>Preços praticados pela Empresa Conort</u>*

*6. De início, ressalta-se que o Sr. Cícero de Lucena Filho não se manifestou diretamente sobre os preços praticados na avença, nem sobre os de referência trazidos pela Secex/PB. Na oportunidade, o ex-Prefeito concentrou sua defesa em negar a sua responsabilidade pelos fatos apontados no ofício de citação, sob o argumento principal de que agiu na condição de agente político. Dessa forma, uma vez que o defendente não exerceu o contraditório acerca do sobrepreço em si, opta-se em analisar, mais adiante, as alegações produzidas.*

*6.1. A Empresa Conort consignou, em linhas gerais, que não houve sobrepreço na planilha utilizada no contrato de repasse, tendo fundado tal constatação no parecer técnico elaborado pelo Engenheiro Jonathan Batista Peixoto, juntado às fls. 37/51 do anexo 4. Ademais, ponderou que a Caixa Econômica havia aprovado os preços unitários praticados pela empresa, que a CGU havia reconhecido a adequação destes, e que este fato fora relatado, ainda, na própria instrução elaborada no TCU.*

*6.2. O Sr. Evandro de Almeida Fernandes, citado solidariamente com a Empresa Conort, argumentou que a análise dos preços, no âmbito da Secretaria de Infraestrutura do Município - Seinfra, era feita por uma equipe de engenheiros especializados na Divisão de Projetos, restando aos gestores, dada a quantidade de tarefas sob sua responsabilidade, fazer uma análise superficial dos preços sugeridos.*

*6.3. Por outra, ponderou que os preços da avença foram aprovados pela Caixa e pela Coeng, tendo trazido, ainda, alguns ensinamentos do Engenheiro Paulo Vilela Dias, especialista na área de Engenharia de Custos, no sentido de que: os preços do SINAPI/SICRO são estimativas; o nível de precisão de um orçamento é pequeno; as variáveis utilizadas em um orçamento dependem de informações contidas no projeto, edital, memorial descritivo; e não se pode falar em sobrepreço sem analisar as condições específicas de execução de cada serviço.*

*6.4. Ademais, o responsável destacou que, no caso das obras em apreço, efetivadas em zona urbana, algumas dificuldades resultariam acréscimos de preços: intenso movimento de veículos e pessoas, acarretando rigorosas medidas de sinalização e segurança; baixa velocidade dos veículos de transporte e da operação de máquinas; rigoroso controle de poluição sonora e ambiental; e custo mais elevado de insumos, porquanto eram provenientes de fontes situadas a grandes distâncias. Dito isso, refutou os serviços trazidos pela unidade técnica, tendo incluído, nos cálculos, o fator de empolamento, sob a justificativa que os itens eram medidos pelo volume compactado.*

*6.5. O Sr. Evaldo de Almeida Fernandes, por sua vez, embora não tenha sido citado para*

*apresentar alegações de defesa sobre o presente débito, foi instado a se manifestar, em sede de audiência, a respeito da ratificação do parecer que ensejou a continuidade da execução de contrato de repasse com custos acima do mercado. Com isso, considerando a estrita conexão entre a matéria questionada nas citações e na presente audiência, a qual tem como ponto central o exame dos preços praticados no contrato; e considerando que o defendente também trouxe argumentos de mérito refutando a ocorrência de sobrepreço, entende-se adequada a análise de tal aspecto de suas razões de justificativa em conjunto com as alegações de defesa trazidas pela Empresa Conort e pelo Sr. Evandro de Almeida Fernandes, já descritas.*

*6.6. Dito isso, anota-se que o Engenheiro da Caixa Econômica Federal também apresentou parecer técnico refutando a ocorrência de sobrepreço (fls. 102/123 do anexo 4). Na análise efetuada, assinada pelo Engenheiro Francisco Sérgio Rocha Barbosa, da GIDUR/TE, foram utilizadas as composições do SINAPI, dos bancos de composições Nacional, de Fortaleza e João Pessoa, tendo sido escolhido o nível de preços medianos para a cidade de João Pessoa, em fevereiro de 2000. Na oportunidade, foi rechaçada a utilização do sistema SICRO, sob o argumento de que este conduzia a erros de aproximação, pois os custos eram referentes ao mercado do Recife/PE. Ao final, o levantamento concluiu que havia um subpreço, não um sobrepreço, de R$ 184.625,64 (cento e oitenta e quatro mil, seiscentos e vinte e cinco reais e sessenta e quatro centavos).*

*6.7. Adiante, o parecerista argumentou que o preço do insumo 'cimento asfáltico 50/60 – CAP 20', constante do relatório CSF.SB.141 (SINAPI) não considerava o custo com frete desde a usina ASFOR na cidade de Fortaleza (700 km de João Pessoa), conforme consignado pela própria GIDUR/JP. Com isso, concluiu que, se fosse acrescentado tal custo, na ordem de 8,925% do custo do serviço, ao preço do CBUQ, apurar-se-ia, um subpreço ainda maior, qual seja, R$ 468.126,82 (quatrocentos e sessenta e oito mil, cento e vinte e seis reais e oitenta e dois centavos).*

*6.8. Análise. De início, anota-se que a análise de preços efetivada pela Caixa e pela CGU não vincula o exame a ser empreendido por este Tribunal, o qual tem a competência funcional de acatar ou não a verificação outrora realizada. Por outra, cumpre ressaltar que em nenhum momento, até então, esta unidade ou mesmo o TCU se manifestaram de forma definitiva sobre a economicidade dos preços praticados no presente contrato de repasse. Nesse ponto, registra-se que tal constatação somente se dará após a proposta de mérito a ser empreendida ao final da presente instrução, quando então o processo irá a julgamento.*

*6.9. A respeito da existência de especificidades, anota-se que qualquer tentativa de impor exceções, aos parâmetros do SICRO/SINAPI adotados, deveriam ter sido objeto de demonstração cabal por parte dos defendentes, o que não se deu no presente caso. As alegações acerca das dificuldades de execução em zona urbana, de necessidade de paralisação dos serviços em feriados, finais de semana; da necessidade de rigoroso controle de poluição sonora e ambiental; dentre outros, por si só, sem a minudente demonstração de seus reflexos nos custos, não têm o condão de desconstituir os parâmetros trazidos pela Secex/PB, até porque estes foram extraídos dos sistemas aceitos pelo TCU e se basearam nas premissas constantes do projeto de engenharia das obras.*

*6.10. No respeitante ao parecer juntado nas razões de justificativa do Sr. Evaldo de Almeida Fernandes, anota-se, desde logo, que a análise empreendida apresenta uma série de inconsistências e omissões que impedem o seu efetivo aproveitamento na análise dos custos da avença.*

*6.10.1. Inicialmente, anota-se que a data de referência dos preços, em relação à qual foi empreendido o levantamento (fevereiro de 2000), não constitui a data-base utilizada na execução do presente contrato de repasse. Nesse sentido, aponta-se que os preços praticados pela Empresa Cojuda e pela Empresa Conort referiam-se, respectivamente, a março de 1999 e março de 2002, razão pela qual se entende inadequada a comparação empreendida pelo parecerista, para o fim de verificar a economicidade dos preços da presente avença.*

*6.10.2. Por outra, os quantitativos de serviços utilizados na planilha elaborada para fins de verificação da ocorrência de sobrepreço (fls. 112/123 do anexo 4) são absolutamente diferentes dos quantitativos medidos e pagos, conforme aponta os boletins de medição de fls. 1522 e 1548 do volume 7 do anexo 1.*

*6.10.3. Tal conjunto de fatos (data-base e quantitativos diferentes da situação real) mostra-se suficiente para fragilizar o levantamento efetivado pela defesa, como meio de prova da não ocorrência de sobrepreço. Dito de outro modo, registra-se que, diante das inconsistências apontadas, o estudo elaborada pelo Engenheiro Francisco Sérgio Rocha Barbosa não logrou êxito em demonstrar a economicidade dos preços praticados no presente contrato, não assistindo, portanto, razão ao Sr. Evaldo de Almeida Fernandes.*

*6.11. Dito isso, passa-se ao exame dos itens em relação aos quais os responsáveis trouxeram preços unitários de referência.*

*6.12. Quanto ao item 'Escav carg mat 1ª categ p base e sub base incl aquis.', o Sr. Evandro de Almeida Fernandes, tendo multiplicado todos os custos do SINAPI pelo fator de empolamento, utilizou os serviços 17446-003 (escavação), 17562-003 (carga) e 17559-002 (aquisição), obtendo um preço total de R$ 13,57 (treze reais e cinquenta e sete centavos).*

*6.12.1. De pronto anota-se que foi indevida a utilização do fator de empolamento para a obtenção do preço de mercado do serviço em apreço, porquanto todos os itens adotados na composição são medidos por volume compactado, não sendo necessárias operações de transformação de volume solto para volume compactado. Ademais, o insumo adotado pelo Sr. Evandro de Almeida Fernandes não se mostra adequado para obras rodoviárias (17559-002), uma vez que se trata de aterro de caixão com material arenoso de empréstimo, que constitui uma areia fina, mais indicada para a execução de obras civis – construção de casas.*

*6.12.2. Com relação ao custo trazido pela Empresa Conort (fls. 41 do anexo 4), anota-se que a referência obtida (R$ 7,09) foi menor do que a da Secex/PB (R$ 7,64), não havendo, portanto, razão para contraditá-lo. Dessa forma, conclui-se pela adequação do custo adotado pela unidade técnica, na medida em que não foram produzidas razões suficientes para descaracterizá-lo como referência de mercado.*

*6.13. Com relação ao item 'sub-base sem mistura, inclusive escavação e aquisição, exceto transporte', anota-se que o Sr. Evandro de Almeida Fernandes, da mesma forma que no item anterior, incluiu indevidamente o fator de empolamento nos serviços utilizados na composição. Uma vez que todos os itens adotados na composição são medidos por volume compactado, não se fazem necessárias operações de transformação de volume solto para volume compactado, razão pela qual se mostrou incorreto o parâmetro encontrado pelo responsável.*

*6.13.1. Desse modo, uma vez que a Empresa Conort não se manifestou sobre o serviço em tela, e tendo em vista a insuficiência das razões trazidas pelo Sr. Evandro de Almeida Fernandes, mantém-se o paradigma adotado pela Secex/PB, como referência de mercado.*

*6.14. No respeitante ao item 'base estabil. granulom.', o Sr. Evandro de Almeida Fernandes utilizou, como referência, os mesmos serviços empregados na composição do item 'sub-base sem mistura', acrescentado do fator de empolamento. Pelas mesmas razões invocadas anteriormente, refuta-se a metodologia adotada, estando incorreto o preço de referência encontrado pelo responsável.*

*6.14.1. Com isso, uma vez que a Empresa Conort não se manifestou sobre o serviço em tela, e tendo em vista a insuficiência das razões trazidas pelo Sr. Evandro de Almeida Fernandes, que não refutou o serviço adotado pela Secex/PB, mantém-se o preço empregado pela unidade técnica como referência de mercado.*

*6.15. Acerca do item 'transporte de solo em caminhão basculante', anota-se que os defendentes usaram a mesma referência utilizada pela Secex/PB. A diferença nos valores encontrados reside na unidade de medida utilizada, em 'm3 x km', pelos defendentes, e em 'tonxkm' pela unidade técnica. Em realidade, abre-se um parêntese, para indicar que houve um lapso na indicação da unidade de medida do serviço, na tabela 1 da instrução precedente (fls. 108/109 do volume principal), a qual expressou o custo do serviço em 'm3 x km', ao invés de em 'ton. x km'. Com isso, registra-se que o preço apurado pela unidade técnica para o serviço, em realidade, foi R$ 0,29 / (tonxkm).*

*6.15.1. Ocorre que, no caso da contratação firmada com a Empresa Conort, materializado por meio do termo de cessão de fls. 1409/1410 do volume 7 do anexo 1, a unidade de medida do serviço foi, diferentemente dos demais convênios, 'm3 x km'. Com isso, convertendo o preço da Secex/PB para a*

*unidade correta, ou seja, aplicando-se o BDI de 30% sobre o preço do item 17563-001 (expresso em R$/m3xkm), R$ 0,53 (cinquenta e três centavos), obtém-se o preço unitário de R$ 0,69 (sessenta e nove centavos), exatamente o praticado na presente avença. Dessa forma, acatando as alegações de defesa trazidas, adota-se o preço de referência aduzido pelos responsáveis.*

*6.16. No tocante ao custo do CBUQ, a Empresa Conort empregou o custo do serviço no banco nacional de composições do SINAPI. O Sr. Evandro de Almeida Fernandes, por sua vez, adotou combinações de serviços do DER/PB, com o preço do ligante e de frete referentes à cidade de Fortaleza.*

*6.16.1. A composição do serviço CBUQ constante do SINAPI apresenta uma série de inconsistências que prejudicam a sua aceitação como referência de mercado. Primeiro, registra-se que os insumos utilizados e índices de produtividade variam bastante, conforme a data de referência técnica utilizada.*

*6.16.2. No TC 028.109/2006-4, em que foram analisados os preços praticados na execução do Contrato de Repasse nº 0132872-25/2001/SEDU/CAIXA, pesquisou-se o custo do item CBUQ, na data-base de março de 2002, todavia com a referência técnica de junho de 2002 (período em que os custos foram analisados pela Caixa Econômica Federal naquele contrato) – fls. 157/159 do volume principal. Nesse caso, o preço do serviço, sem o BDI, totalizou R$ 162,21 (cento e sessenta e dois reais e vinte e um centavos), – R$ 210,87 (duzentos e dez reais e oitenta e sete centavos), se acrescido do BDI de 30% – ou seja, bem abaixo do preço trazido pela Empresa Conort (R$ 305,60 – trezentos e cinco reais e sessenta centavos -, com o BDI de 30%).*

*6.16.3. Por esse motivo, foi utilizado, na presente análise, o custo unitário do serviço CBUQ especificado no Sistema SICRO, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT, o qual, além de ser correntemente aceito por este Tribunal, como referência confiável de mercado, descreve com melhor precisão os insumos e custos integrantes de uma composição de serviço. No caso do item CBUQ, foi utilizado o item '2 S 02 540 01 - Conc. betuminoso usinado a quente - capa rolamento', com as adaptações necessárias para se amoldar à situação concreta do serviço analisado.*

*6.16.4. No presente caso, foram substituídos os custos referentes à areia e brita produzida (1 A 01 170 01 - Areia extraída com equipamento tipo 'drag-line' e 1 A 01 200 01 - Brita produzida em central de britagem de 80 m3/h, constantes do serviço auxiliar 1 A 01 390 02 - Usinagem de CBUQ - capa de rolamento) – fls. 160/161 do volume principal - pelos custos de aquisição de areia e brita sob a forma comercial (fls. 162 do volume principal). Outrossim, foram acrescidos todos os custos de transporte envolvidos, seguindo-se a metodologia adotada pelo Sistema SICRO, pela Secretaria de Obras do TCU e as distâncias de transporte informadas pela Prefeitura de João Pessoa (fls. 1641 do volume 7 do anexo 1).*

*6.16.5. Como premissa, foi adotado o custo do Cimento asfáltico (CAP-20) referenciado em Pernambuco, na medida em que esta opção representava a escolha mais econômica, frente à possibilidade comentada na defesa do Sr. Evandro de Almeida Fernandes, de adquirir o insumo em Fortaleza. Desse modo, adotando os parâmetros supramencionados, conforme a memória de cálculo juntada às fls. 99/100 do volume principal, logrou-se encontrar o custo unitário de R$ 230,51 (duzentos reais e trinta centavos), ou seja, um preço bem abaixo do praticado na presente avença.*

*6.16.6. Em que pese a correção da metodologia adotada pela Secex/PB, a qual comporta os aspectos técnicos de orçamentação preconizados pelo DNIT e aceitos pela Secretaria de Obras do TCU – SECOB, entende-se, retificando o custo anterior, que deve ser incorporada ao cálculo efetivado a crítica esposada pelo Engenheiro Francisco Sérgio Rocha Barbosa, acerca da utilização dos custos dos insumos constantes do Sistema SICRO.*

*6.16.7. Dessa forma, por apego à precisão, que deve ser sempre buscada na atividade de orçamentação, empreendeu-se novo cálculo do preço do serviço, adotando-se a mesma composição do Sistema SICRO, mas com os custos unitários dos insumos areia, brita, servente e encarregado de pavimentação praticados na UGO de João Pessoa:*

*a) Areia Grossa: R$ 14,00 (quatorze reais) – SINAPI (UGO João Pessoa) – fls. 50 do anexo 4;*

*b) Brita: R$ 40,00 (quarenta reais) - SINAPI (UGO João Pessoa) – fls. 50 do anexo 4;*

*c) Servente: R$ 2,05 (dois reais e cinco centavos) - SINAPI (UGO João Pessoa) – fls. 50 do anexo*

*4;*

*d) Encarregado de Pavimentação: R$ 5,31 (cinco reais e trinta e um centavos) - SINAPI (UGO João Pessoa) – fls. 51 do anexo 4;*

*6.16.8. Dessa forma, substituindo os aludidos custos na composição do Sistema SICRO, obtém-se o preço de referência de R$ 259,33 (duzentos e cinquenta e nove reais e trinta e três centavos), o qual vem a ser maior do que o preço em relação ao qual foram citados os responsáveis, mas, bastante inferior ao preço efetivado praticado no contrato – memória de cálculo e composições relacionadas às fls. 163/168 do volume principal.*

*6.16.9. Com isso, a composição paradigma sugerida contempla o método adequado de orçamentação do CBUQ, qual seja, a do Sistema SICRO, e os custos unitários dos insumos que supostamente seriam adquiridos no local das obras, o que afasta, de vez, qualquer crítica quanto à sua inadequação como referência de mercado.*

*6.16.10. No caso do parâmetro trazido pelo Sr. Evandro de Almeida Fernandes, além da indevida adoção dos custos do insumo CAP 20 e de transporte alusivos à aquisição em Fortaleza, a qual, repete-se, constitui uma solução antieconômica, frente à possibilidade de compra do insumo em Recife, distante 120 km de João Pessoa; anota-se que o defendente não trouxe as composições de custos unitários mencionadas em sua defesa – originadas do DER/PB (fls. 128 do anexo 4 - restando, assim, prejudicada a análise da adequação destas, em face dos parâmetros do SICRO. Por outra, registra-se que os custos do DER/PB juntados pelo responsável estão acima dos custos indicados no Sistema SICRO, o qual vem a ser a referência de mercado usualmente aceita pelo TCU.*

*6.16.11. Dessarte, considerando que não foram apresentadas alegações que refutassem a referência de mercado trazida pela unidade técnica; considerando que não restou demonstrada a adequação dos custos especificados pelos responsáveis; e considerando que os responsáveis não lograram êxito em elidir o sobrepreço especificamente verificado no serviço em apreço, mas, ao final, conseguiram diminuir o valor do débito em face das ponderações juntadas em sede de defesa; entende-se que merecem ser acolhidas parcialmente as alegações de defesa apresentadas, persistindo o valor do débito a ser apurado adiante, com o novo preço unitário paradigma obtido na presente análise.*

*6.17. No respeitante ao serviço 'meio-fio de concreto', anota-se que o item trazido pela Empresa Conort (fls. 48 do anexo 4) não se presta como referência exata para o serviço especificado no projeto que subsidiou a execução do presente contrato. Isso porque o parâmetro adotado contemplou como insumo o meio-fio premoldado, diferente, portanto, da especificação de projeto, a qual previa que o meio fio deveria ser moldado in loco (fls. 169/171 do volume principal), ou seja, pelo próprio executor das obras.*

*6.17.1. Com relação à referência juntada pelo Sr. Evandro de Almeida Fernandes, destaca-se que o defendente adotou o mesmo paradigma da SECEX/PB, porém, utilizou um parâmetro empírico de perda de produtividade, decorrente da execução dos serviços em zona urbana, para aumentar em 35% o preço da unidade técnica. Tal parâmetro, além de não demonstrado por fatores objetivos, não se justifica qualitativamente, uma vez que o ritmo de execução do serviço não varia acentuadamente, conforme este seja executado em zona urbana ou rural. Isso porque, estando a via isolada ou devidamente sinalizada, não há qualquer óbice para a contínua execução dos serviços pelas equipes de trabalho. Por outra, não se justifica invocar o acréscimo de custos em razão de despesas com segurança e sinalização de segurança, uma vez que tais serviços constituem itens de específicos, no orçamento da obra, estando, portanto, já apropriados ao custo total da obra.*

*6.17.2. A única retificação que se faz ao preço de referência da SECEX/PB diz respeito ao volume de concreto utilizado na execução do serviço. Nesse sentido, anota-se que o projeto executivo das presentes obras indicou que as dimensões da peça de meio fio eram 12x40 cm (fls. 171 do volume principal), e não 14x30 cm, como aduzido na análise anterior. Desse modo, obtém-se o seguinte custo de referência:*

*Meio Fio – unidade de medida: m*

*1) Quantidade de concreto: 0,048 m3 (0,40 m x 0,12 m x 1m )*

*2) Custo unitário do concreto fck= 13,5 Mpa: R$ 141,24 (18092-002);*

*3) Inclusão do resultado do produto dos itens 2 e 3 supra – R$ 6,78 – na composição de serviço código 2 S 04 910 05, em substituição aos custos das atividades auxiliares 1 A 01 410 01 e 1 A 01 415 01.*

*4) Custo Total das Atividades: R$ 1,33 + R$ 1,22 + R$ 6,78 + R$ 0,47 + R$ 0,52 = R$ 10,32*

*5) Preço final: R$ 13,42 (com o BDI de 30%)*

*6.17.3. Registra-se que as parcelas indicadas no número 4 supra referem-se aos diversos itens da composição do serviço 2 S 04 910 05: R$ 1,33 (custo unitário da mão de obra), R$ 1,22 (forma comum de madeira), R$ 0,47 (escavação manual em material de 1ª categoria) e R$ 0,52 (lastro de brita), cada subitem com as produtividade e quantidades discriminadas na composição do Sistema SICRO (fls. 101 do volume principal). Assim, a partir da metodologia de cálculo acima anotada, obteve-se como custo de referência de mercado do item 'meio de fio de concreto', adequado às especificações de projeto, o valor de R$ 13,42 (treze reais e quarenta e dois centavos), acima do valor em razão do qual foram citados os defendentes, mas abaixo do preço praticado no contrato.*

*6.17.4. Dessa forma, não tendo sido produzidas razões suficientes para descaracterizar o paradigma adotado pela Secex/PB, rejeitam-se as alegações de defesa produzidas e mantém-se, com a retificação aduzida no subitem 6.17.3 anterior, o parâmetro especificado pela unidade técnica.*

*6.18. No respeitante ao serviço 'Escav. Carga material jazida inclus aquisic', anota-se que o Sr. Evandro de Almeida Fernandes não trouxe qualquer parâmetro de referência, tendo se limitado a afirmar que o preço de referência da unidade técnica se mostrava superior ao praticado no contrato. No caso da Empresa Conort, registra-se que a diferença entre o preço adotado, em sua defesa, e o indicado na análise da Secex/PB diz respeito aos custos de escavação mecânica e carga mecânica, empregados em cada um dos parâmetros. Dessa forma, tendo o preço da firma sido extraído do próprio banco de dados da UGO de João Pessoa, e não havendo qualquer informação adicional nos autos que possam impugnar tal referência, acatam-se as alegações de defesa produzidas, para o fim de adotar o paradigma por ela trazido – R$ 11,67 (onze reais e sessenta e sete centavos) - no balanço a ser efetivado para o cálculo do valor do débito.*

*6.19. Com relação ao serviço 'Escav. Carga solo mole, exc transp.', registra-se que a Empresa Conort não se manifestou acerca do custo de referência trazido pela SECEX/PB. Já o Sr. Evandro de Almeida Fernandes, adotou o mesmo parâmetro da unidade técnica – 2 S 01 300 05 - Esc. carga transp. solos moles DMT 800 a 1000m -, porém redimensionando as equipes de trabalho, sob o argumento de as profundidades de solo mole eram maiores do que 2 m e que o serviços ocorreram em área urbana.*

*6.19.1. As considerações trazidas acerca da profundidade de solo mole não se mostram relevantes, no caso, para a definição do custo unitário de referência, uma vez que o paradigma adotado do Sistema SICRO não faz remissão a uma profundidade média de escavação (fls. 172 do volume principal). Ademais, não é muito comum se encontrar uma profundidade de solo mole superior a 2 m, em área urbana, até porque tal fato constituiria um óbice à própria ocupação do local. Ainda assim, considerando a possibilidade de os serviços terem ocorrido em uma região urbana, mas sem povoação no entorno, entende-se que simples alegação do defendente não ganha força suficiente, sem a adequada juntada de documentação comprobatória (mapas de cubação, pesquisas geotécnicas, medições).*

*6.19.2. Por outra, o fato de os serviços ocorrerem em zona urbana não afeta o custo produtivo e improdutivo dos trabalhos de escavação e carga, uma vez que o ciclo operativo se dá em área isolada do tráfego urbano, a qual é devidamente isolada por meio de adequada sinalização. Entende-se que o trabalho em zona urbana afetaria tão somente a produtividade e composição das equipes de transporte e expurgo do material escavado, os quais não foram incluídos no serviço em tela ('Escav. Carga solo mole, exclusive transporte').*

*6.19.3. Dessa forma, não tendo sido produzidas razões suficientes para descaracterizar o paradigma adotado pela SECEX/PB, rejeitam-se as alegações de defesa produzidas e mantém-se o parâmetro especificado pela unidade técnica.*

*6.20. No caso do serviço 'colchão drenante de areia', considerando que o serviço adotado pela Empresa Conort foi o mesmo utilizado na análise da SECEX/PB e considerando que o Sr. Evandro de Almeida Fernandes não se manifestou sobre o assunto, mantém-se o paradigma adotado no balanço a*

*ser efetivado para o cálculo do valor do débito.*

*Preços praticados pela Empresa Cojuda*

*7. No respeitante aos preços praticados pela Empresa Cojuda, em relação aos quais foram citados a referida firma, o Sr. Cícero de Lucena Filho e o Sr. Potengi Holanda de Lucena, afirma-se, desde logo, que nenhum dos defendentes trouxe elementos para refutar as referências adotadas pela SECEX/PB. Em outros termos, as defesas apresentadas se deram de forma genérica, orientando-se, precipuamente, na tese de que os defendentes não possuíam responsabilidade pelos fatos narrados no ofício de citação. Dito isso, passa-se ao exame dos argumentos produzidos.*

*7.1. A Empresa Cojuda asseverou que fora julgado, em 28/08/2009, o Processo Penal 2005.82.010.429-9, segundo a qual foi decidido que a empresa, por meio de seu representante legal, não tinha concorrido em momento algum para o suposto evento. Dito isso, asseverou que a extensão da Lei 8.429/1992 para aqueles que não são agentes públicos somente ocorre caso contribuam para a consecução do ato ilícito, o que não ocorreu no presente caso.*

*7.2. Adiante, fez menção à contratação estranha ao objeto do presente processo – Convênio 236/2000 – tendo defendido a regularidade dos fatos ocorridos naquela avença. Por fim, invocou o descabimento da presente cobrança, argumentando que o objeto contratual havia sido devidamente prestado, sem quaisquer ônus à Administração em virtude da execução da obra.*

*7.3. O Sr. Potengi Holanda de Lucena asseverou que não existiu qualquer irregularidade em sua conduta, no tocante aos fatos narrados. Nesse passo, ponderou que a sua participação na presente contratação restringiu-se a apor a sua anuência, em nome da Prefeitura, em contrato administrativo prorrogado, com celebração de cessão de direitos e obrigações. Desse modo, destacou que sua anuência decorreu de previsão contratual e que se limitou a cumprir um dever funcional, como representante do ente público, no ato de cessão.*

*7.4. Adiante, o responsável argumentou que o contrato ora analisado, na condição de ato administrativo lato sensu, possuía presunção de legitimidade, não podendo sofrer solução de continuidade, a menos que fosse manifestamente ilegal. Dito isso, defendeu a legalidade do ato cessão, uma vez que esta, no presente caso, ocorrera em 23/03/1999, ou seja, antes da Decisão 420/2002-TCU-Plenário, que firmou o entendimento acerca da ilegalidade de tal procedimento. Por esse motivo, destacou que o defendente não estaria apto a receber qualquer sanção administrativa por parte do TCU.*

*7.5. Continuando o feito, o ex-Secretário também defendeu as diversas prorrogações ocorridas no âmbito do contrato em análise, invocando que estas se deram em arrimo ao disposto nos próprios termos do ajuste e que a obra em tela se incluía no plano plurianual. Ademais, argumentou que a duração do prazo de vigência não está vinculada a qualquer dispositivo legal, sendo pautada pelo interesse da Administração, a qual pode prorrogá-lo até a consecução do objeto. Outrossim, alegou que agiu de boa-fé, tendo atendido o dever jurídico de dar cumprimento ao que estabelecia o contrato.*

*7.6. Adiante, ressaltou que agiu a fim de evitar a paralisação do contrato e a consequente necessidade de devolução dos prazos de interrupção, tendo invocado, ainda, que atuou em consonância com o recomendado pela assessoria jurídica. Por fim, invocou obediência funcional, tendo insinuado que as prorrogações ocorreram por determinação da autoridade superior competente.*

*7.7. O Sr. Potengi Holanda de Lucena, em seu arrazoado, destacou que cumpriu os deveres afetos aos servidores públicos, quais sejam, pontualidade, obediência e lealdade. Assim, destacou que cumpriu as normas internas da Administração Pública, não tendo agido com dolo.*

*7.8. Adiante, o defendente invocou a legalidade das modificações nos quantitativos de CBUQ, ocorrido na planilha orçamentária da cessão, assim como do reajuste do valor global da cessão e da celebração do 3º Termo Aditivo, os quais teriam sido criticados pela CGU.*

*7.9. Acerca da ocorrência de sobrepreço, o responsável alegou que tal afirmativa não pode subsistir. Nesse passo, indicou que a análise efetivada não levou em conta as especificidades da execução dos serviços, tendo mencionado, nesse contexto, as dificuldades de execução na orla marítima; a intensa movimentação de veículos; a necessidade de paralisação dos serviços em feriados, finais de semana; a necessidade de rigoroso controle de poluição sonora e ambiental; e o custo mais elevado de insumos naturais (areia, brita, pedra, etc.). Assim, argumentou que os preços do SINAPI estavam indicados em*

*valores medianos, de modo que a auditoria não considerou as peculiaridades das obras em questão. Por fim, destacou que já haviam sido apresentados os quadros demonstrativos dos preços de mercado adequados à realidade da obra.*

*7.10. Ainda sobre a existência de dano ao Erário, o defendente ponderou que não havia qualquer indício probante acerca de tal fato. Dessa forma, alegou que o suposto sobrepreço fora constatado mediante um estudo apresentado pela CGU, de caráter exemplificativo, sem qualquer aprofundamento sobre o caso específico. Assim, criticou o fato de terem sido utilizados os preços do SICRO, uma vez que estes são presumidos para toda a Região Nordeste. Dessarte, alegou que não era cabível ignorar a dimensão geográfica da região e suas peculiaridades.*

*7.11. Adiante, o ex-Secretário destacou que o TCE/PB e o próprio TCU, no Acórdão 1063/2007-TCU-Plenário, haviam concluído pela inexistência de dano ao Erário, na Concorrência 06/1991. Por todo esse conjunto de razões, ante a falta de qualquer indício probante de ocorrência de dano ao Erário, concluiu que não havia como ser obrigado a ressarcir um prejuízo que não ocorreu*

*7.12. Análise. Com relação às ponderações trazidas pela Empresa Cojuda, anota-se que o defendente tratou de matéria estranha à abordada no presente processo. Nesse sentido, as considerações trazidas acerca da regularidade dos atos praticados no âmbito do Convênio 236/2000 não se prestam para refutar a ocorrência de sobrepreço no contrato de repasse em exame.*

*7.13. Por outra, sem adentrar no mérito se a sentença prolatada no processo penal trazido pelo responsável tratou dos mesmos fatos narrados no presente feito, aponta-se que a deliberação judicial apontada não tem o condão de afastar a atuação desta Corte de Contas, na esfera administrativa. Isso porque à luz do art. 935 do Código Civil e da jurisprudência pátria, as sentenças proferidas na esfera criminal somente fazem coisa julgada perante as esferas cível e administrativa, no caso de absolvição pela negativa de autoria ou inexistência do fato, o que não ocorreu no presente caso.*

*7.14. Dessa forma, tendo o defendente sido absolvido, naquele processo penal, por insuficiência de provas, aplica-se o Princípio da Independência das Instâncias, sendo perfeitamente cabível o prosseguimento do feito, no TCU, para o fim de apurar a ocorrência de sobrepreço e a responsabilidade da Empresa Cojuda pelos fatos narrados.*

*7.15. Desse modo, considerando que a Empresa Cojuda não trouxe argumentos que refutassem a irregularidade em razão da qual foi instada a se manifestar, devem ser rejeitadas as alegações de defesa produzidas.*

*7.16. No respeitante aos argumentos juntados pelo Sr. Potengi Holanda de Lucena, destaca-se que o defendente não foi citado em razão da cessão e da prorrogação do Contrato n° 03/92, de per si, fatos já apreciados no TC 015.609/2002-1, mas sim em razão do sobrepreço verificado no contrato em tela. Nesse ponto, destaca-se que tal irregularidade teve como causa jurídica e fática o aproveitamento indevido do Contrato n° 03/92 e o realinhamento dos preços da avença, os quais, no tocante à Empresa Cojuda, materializaram-se mediante a assinatura do termo de cessão e do 3º aditivo ao instrumento particular de cessão de direitos (fls. 1341/1344 e 1354/1355 do volume 6 do anexo 1).*

*7.17. Nesse passo, não se está discutindo a legalidade ou não da cessão e da prorrogação promovidas, as quais, repete-se, foram objeto do TC 015.609/2002-1, mas sim a anuência do responsável à execução da presente contratação, com preços acima dos praticados no mercado. Se o defendente tivesse exercido efetivamente o seu dever jurídico, qual seja, se tivesse examinado satisfatoriamente a adequação dos preços sugeridos nos referidos instrumentos, teria prevenido a Administrar de contratar a preços superiores aos de mercado. Presente o dever jurídico de agir e diante da omissão, negligência ou imperícia do ex-Secretário de Infraestrutura, resta assente a sua culpabilidade, a qual, no presente caso, gera o dever de ressarcir o Erário pelo prejuízo a ele cometido.*

*7.18. Não prospera a alegação do defendente de que o ato jurídico analisado - 3º aditivo ao instrumento particular de cessão de direitos –, por ter presunção de legitimidade, deveria inevitavelmente ser assinado, uma vez que é sempre dever do bom Administrador verificar a presença do interesse público na prática de atos administrativos. No presente caso, constituía obrigação do responsável examinar a legalidade, a conveniência e oportunidade da continuidade da contratação, as quais, no presente caso, não se faziam presentes, ante a demonstrada antieconomicidade dos preços ora*

*realinhados.*

*7.19. Acerca da ocorrência de sobrepreço, o responsável não trouxe argumentos técnicos específicos para desconstituir cada um dos preços trazidos pela análise da SECEX/PB, não tendo, simultaneamente, juntado preços unitários e composições que julgasse como de mercado. Genericamente, o defendente se limitou a criticar a adoção dos parâmetros do SICRO/SINAPI, sem que fosse levado em conta, na visão do responsável, as especificidades da obra. A respeito do assunto, anota-se que os paradigmas utilizados pelo TCU, os quais tomaram por base a análise da CGU, constituem os usualmente aceitos e praticados por esta Corte de Contas, no exame da economicidade das contratações públicos.*

*7.20. Mostra-se evidente que qualquer tentativa de orçamentação leva em conta composições padrões e preços médios, os quais, para serem desconsiderados, devem ser objeto de argumentação exauriente por parte da defesa. Nesse ponto, deve-se alertar que análise dos custos do presente contrato de repasse envolve maior risco e, por consequência, requer maior cautela. Isso porque, como não foi realizada uma licitação específica para a execução do objeto do presente contrato de repasse, com orçamentos estimativos e composições de custo unitários elaborados previamente pela Administração, há sempre o risco de se tentar justificar eventuais excessos de custos, mediante a utilização de argumentos fora de padrões definidos anteriormente ao certame.*

*7.21. Dito de outro modo, a estratégia usual adotada pela defesa, neste e nos demais processos, é sempre tentar desconstituir o padrão de orçamentação dos sistemas adotados, sob o argumento que haveria uma especificidade não contemplada. O risco de aceitar tal argumentação, ainda mais quando se está diante de um objeto que foi executado sem que fosse realizada uma licitação específica para tal fim, com regras prévias estabelecidas em um edital e um orçamento estimativo, é transformar o custo de mercado em uma 'conta de chegada', para o qual se criam especificidades e exceções com o único propósito de justificar excessos de custos.*

*7.22. Como se já mencionou, qualquer tentativa de impor especificidades aos parâmetros do SICRO/SINAPI deveria ter sido objeto de demonstração cabal por parte dos defendentes, o que não se deu no presente caso. As alegações acerca das dificuldades de execução em zona urbana, de necessidade de paralisação dos serviços em feriados, finais de semana; da necessidade de rigoroso controle de poluição sonora e ambiental; e do custo mais elevado de insumos naturais, por si, sem a minudente demonstração, não têm o condão de desconstituir os parâmetros trazidos pela SECEX/PB, até porque estes foram extraídos dos sistemas aceitos pelo TCU.*

*7.23. Com relação às críticas efetivadas ao trabalho empreendido pela CGU, anota-se que o defendente, mais uma vez, não trouxe argumentos técnicos que pudessem apontar aonde residiam as inconsistências alegadas. De fato, por se tratar de críticas genéricas, sem qualquer fundamentação mais minuciosa, não se mostram aptas a servir como meio de prova da tese manifestada.*

*7.24. Acerca da utilização dos preços medianos do Sistema SICRO, para a Região Nordeste, repetem-se as ponderações trazidas acerca da aceitação dos padrões de orçamentação dos sistemas usualmente adotados pelo TCU. Nesse sentido, a desconsideração de tais parâmetros deve ser objeto de argumentação exauriente por parte da defesa, o que não se deu no presente caso.*

*7.25. Por fim, com relação ao argumento de que o TCU havia se manifestado acerca da economicidade dos preços praticados na presente avença, cumpre registrar que o TC 015.609/2002 1 não cuidou da análise da existência ou não de dano no contrato de repasse. Autuado como representação, o referido processo teve como objeto o exame de irregularidades praticadas no âmbito da Prefeitura Municipal de João Pessoa PB, em diversos convênios e contratos de repasse, dentre os quais a presente avença, tendo cuidado apenas do cometimento de irregularidades não associadas à figura do dano.*

*7.26. Tanto é assim que no subitem 9.6 do Acórdão 1683/2004-TCU- Plenário, que foi o primeiro* ***decisum*** *prolatado naquele feito, foi determinado à Secex/PB que promovesse a análise dos preços relativos à contratação das obras objeto do convênio e dos contratos de repasse relacionados naqueles autos, comparativamente aos preços de mercado praticado às respectivas épocas, em processos apartados, recorrendo, para tanto, às informações sobre custos constantes do Sistema Nacional de*

*Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, normalmente utilizadas pela CEF, com vistas à apuração de eventuais prejuízos causados ao erário.*

*7.27. Por esse motivo e em atendimento à representação originada posteriormente da CGU, foi autuada o presente processo de tomada de contas especial, o qual tem, por objetivo, apurar e quantificar a ocorrência de prejuízo aos cofres da União, instaurar o contraditório acerca do assunto e imputar um débito aos responsáveis, se for o caso.*

*7.28. Ademais, cumpre registrar que esta Corte de Contas não deliberou, como de fato não poderia deliberar, na parte dispositiva dos diversos acórdãos lavrados naquele processo, acerca da ocorrência ou não de dano ao Erário. O excerto colacionado pelo Sr. Potengi de Holanda Lucena diz respeito à manifestação do analista informante da Secretaria de Recursos, deste Tribunal, a qual, além de ter sido acometida por um lapso de entendimento, não reflete o posicionamento deste Tribunal, constante dos diversos acórdãos lavrados naqueles autos.*

*7.29. Dessa forma, considerando que não foram apresentadas alegações técnicas que refutassem os preços de referência de mercado trazidos pela unidade técnica; considerando que não foram juntados os parâmetros reputados como de mercado pelo defendente; considerando que não foram demonstradas cabalmente as especificidades aduzidas pelo responsável, na execução da presente avença; devem ser rejeitadas as alegações de defesa produzidas pelo Sr. Potengi Holanda de Lucena, não assistindo, portanto, razão ao ex-Secretário.*

*Da defesa produzida pelo Sr. Cícero de Lucena Filho*

*8. O ex-Prefeito alegou, em síntese, que participou do contrato de repasse, na qualidade de representante do Município de João Pessoa, ou seja, na condição de agente político. Por esse motivo, era incabível sua responsabilidade, tendo invocado, nesse sentido, a Decisão nº 180/1998-TCU-1ª Câmara. Adiante, destacou que a gestão da avença cabia ao Secretário de Infra-Estrutura do Município, tendo ressaltado, ainda, que não contratara em nome do município, não autorizara pagamento, não emitira empenho nem promovera nenhum aditamento contratual. Por fim, pugnou pelo reconhecimento de sua ilegitimidade passiva e pela exclusão de seu nome do rol de responsáveis.*

*8.1. Análise. De início, é preciso ressaltar que a responsabilidade pela correta execução dos recursos federais repassados por força de convênios e instrumentos congêneres – dentre os quais se inclui os contratos de repasse – pertence às autoridades celebrantes da avença. Em outros termos, por constituir compromisso que obriga a entidade convenente, é de sua autoridade máxima, in casu, do Prefeito Municipal de João Pessoa, a responsabilidade pessoal pela correta condução do ajuste.*

*8.2. É fato notório que, para a execução das obras do contrato de repasse em comento, assim como as de outras avenças assinadas à época, a Prefeitura Municipal de João Pessoa não realizou o escorreito certame licitatório, como ditava os termos do ajuste, tendo optado por aproveitar uma licitação realizada no longínquo ano de 1991 (Concorrência Pública nº 06/91) e o contrato dela decorrente (Contrato nº 03/92), cujo objeto se mostrava absolutamente genérico. Tal aproveitamento se deu nesta avença e em mais nove instrumentos, sendo um convênio e oito contratos de repasse (Convênio nº 91/2000 e Contratos de repasse n.ºs 68740-83/98/MPO/CAIXA, 128335-33/2001/SEDU/CAIXA, 134274-28/2001/SEDU/CAIXA, 134034-18/2001/SEDU/CAIXA, 0135575-94/2001/SEDU/CAIXA, 132872-25/2001/SEDU/CAIXA, 125460-08/2001/SEDU/ CAIXA e 135887-69/2001/EMBRATUR/CAIXA), o que denota o caráter sistemático de tal prática. Frisa-se que, dado o caráter genérico do objeto daquele certame, a Municipalidade firmava aditivos ao Contrato nº 03/92, os quais alteravam completamente a planilha contratual ajustada, para fins de adaptá-la ao objeto dos contratos de repasse e convênios celebrados, consoante visto, seis a nove anos depois da assinatura daquele contrato.*

*8.3. A sistemática em comento foi objeto de apreciação no Acórdão nº 1.683/2004-TCU-Plenário, lavrado na representação de que cuida o TC 015.609/2002-1, o qual, dentre outras disposições, cominou multa ao Sr. Cícero de Lucena Filho, por esta e outras irregularidades verificadas na execução do Contrato nº 03/92, cujo aproveitamento foi considerado uma fuga ao dever constitucional de licitar e uma burla ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Tal entendimento foi mantido no Acórdão nº 1.063/2007-TCU-Plenário, in Ata nº 23/2007, mediante o qual foi julgado improcedente o pedido de reexame interposto em face daquele* ***decisum*** *(foi reduzido o valor*

*da multa por questões relacionadas à avaliação da dosimetria da pena).*

*8.4. Partindo desse pressuposto, a inclusão do ex-Prefeito na cadeia de responsabilização pelo débito ora verificado decorre de sua culpabilidade pelo aproveitamento de contrato antigo (este apurado e demonstrado no TC-015.609/2002-1), cujos preços unitários, repactuados pela Municipalidade, se mostraram acima dos custos de mercado. Dito de outro modo, na linha de causalidade do fato ilícito ora analisado (sobrepreço), o ato jurídico inicial, ao qual sucedeu a repactuação dos custos, foi o aproveitamento do Contrato 03/1992, o qual vem a ser a causa mediata e próxima do dano praticado aos cofres da União. Aquele foi a causa imediata da repactuação e esta a do sobrepreço. Adotando as teorias civis de responsabilização, a da Equivalência das Condições Antecedentes e a da Causalidade Adequada, resta assente a responsabilidade de quem deu caso ao aproveitamento do Contrato 03/1992, no caso, o Sr. Cícero de Lucena Filho, pelo sobrepreço ora analisado.*

*8.5. Ademais, ressalta-se que o ponto de partida para a inclusão do Sr. Cícero de Lucena Filho no rol de responsáveis pelo débito apurado no presente feito é a sua condição de responsável pela condução do contrato de repasse. Tal atributo, que surgiu no momento em que o referido gestor se obrigou aos termos da avença, implica a sua responsabilidade pessoal pelo bom e regular andamento do instrumento.*

*8.6. Nesse sentido, a responsabilidade do ex-Prefeito exsurge de sua própria condição de representante máximo da pessoa jurídica partícipe de um ajuste celebrado com a União, não sendo republicana a tentativa de transferir integralmente tal encargo às instâncias administrativas inferiores do ente público, principalmente quando em jogo o cumprimento de um princípio constitucional tão basilar, que é o que preceitua o dever de licitar. Se assim não o fosse, ou seja, se fosse permitida em toda e qualquer ocasião a transferência de responsabilidade por condutas irregulares verificadas na execução de convênios e instrumentos congêneres, haveria de se discutir a própria razão de ser da intervenção das autoridades máximas da entidade contratada/convenente, quando da assinatura dos referidos instrumentos, os quais se revelariam como uma peça burocrática inútil, sem qualquer conseqüência de ordem administrativa para aqueles que por meio deles se obrigam. Desarrazoada tal ilação.*

*8.7. Com relação à alegação de que o ex-Prefeito agiu na condição de agente político, cumpre transcrever excerto do voto do eminente Ministro Relator Valmir Campelo, proferido no âmbito do Acórdão nº 1.063/2007-TCU-Plenário, o qual examinou a situação do próprio recorrente em fato conexo ao examinado no presente feito:*

*'12. O ex-Adminstrador asseverou, ainda, que atuou exclusivamente como agente político dando cumprimento às atribuições de representante do Município de João Pessoa/PB. E, como tal, não poderia ser responsabilizado por qualquer ocorrência relacionada às celebrações com a EMBRATUR e a CEF. Citou, em reforço ao arrazoado, entendimento desta Corte consubstanciado na Decisão n. 180/1998 - 1ª Câmara.*

*13. Sobre o assunto, vale repisar o exame cuidadoso da Serur no sentido de refutar a interpretação dada ao tema, pelo recorrente. Invocando reiteradas decisões do TCU e também do STJ, a Unidade Técnica demonstrou que as Instituições foram uníssonas quanto ao fato de que nem todos os chefes do Poder Executivo Municipal estão desligados das funções administrativas. O precedente jurisprudencial invocado não se ajusta ao caso concreto, haja vista a impossibilidade de se comparar a estrutura administrativa do Estado de Santa Catarina com a do Município de João Pessoa.*

*14. Conforme precedentes trazidos pelo informante, esta Corte tem, reiteradamente, condenado prefeitos de cidades grandes. Assim ocorreu nos seguintes processos, dentre outros: TC 928.205/1998-3 (condenação do ex-Prefeito de Olinda/PE); TC 007.216/2002-0 (condenação da ex-Prefeita de Olinda/PE); TC 600.339/1997-1 (condenação do ex-Prefeito de Natal/RN e do ex-Secretário de Saúde).*

*15. Isso demonstra que a situação invocada não gera, por si só, uma excludente legítima de responsabilidade. Cada caso concreto sob a jurisdição do TCU tem suas características intrínsecas, as quais devem ser levadas em consideração nos julgamentos desta Corte de Contas. O simples fato de ter sido administrador de uma capital do nordeste não confere ao recorrente a imediata aplicação do entendimento por ele invocado.*

*16. Especificamente nestes autos, ao condenar o ex-Prefeito de João Pessoa/PB, o TCU, sem dúvida, estava convencido de que houve a participação do ora defendente. Não cabia, portanto,*

*prosperar a tese de exclusão da sua responsabilidade, uma vez que atuou pessoalmente na captação dos recursos sob enfoque e era também o responsável pela prestação de contas perante os órgãos públicos federais repassadores das respectivas verbas. Tinha a obrigação de zelar pelo bom e regular emprego dos recursos recebidos.*

*17. A delegação de competência prevista na Lei Complementar Municipal n. 11/97, parágrafo único do art. 4º, atribuindo ao Secretário Municipal a função de ordenador de despesa, não desobriga o Prefeito de responder pela gestão municipal, haja vista ser essa atribuição atinente ao cargo. Dessa forma, de acordo com entendimento já firmado por este Tribunal, as irregularidades presentes no processo são passíveis, conforme ocorreu, de apenação em multa ao responsável, pois ferem os princípios constitucionais da Administração Pública e o dever de licitar.*

*18. Dentro desse mesmo enfoque, não se pode descurar também, no presente caso, da culpa in vigilando e in eligendo do ex-Prefeito em relação aos subordinados que praticaram atos irregulares ou ainda, de qualquer forma, tenham tais atos contribuído para tornar efetiva as ocorrências impugnadas nestes autos. O gestor público pratica ilegalidade por ação ou omissão.' (grifos acrescidos)*

*8.8. Desse modo, aponta-se que a jurisprudência recente do TCU evoluiu no sentido de pontuar a responsabilidade administrativa dos agentes políticos, em casos de omissão grave na atividade de condução de convênios e instrumentos congêneres. Assim, não mais prospera, neste Tribunal, a acepção restritiva a respeito da responsabilidade dos agentes políticos, consoante exposto no Decisão nº 180/1998-TCU-1ª Câmara, mencionado pelo Sr. Cícero de Lucena Filho.*

*8.9. Em vários outros julgados, esta Corte já estabeleceu que o agente político pode, sim, responder administrativamente, mesmo quando não for o executor direto de convênios, desde que sua conduta seja pelo menos culposa. À guisa de exemplo, podemos citar, entre outros, os Acórdãos nºs 216/1998 - 2ª Câmara; 137/2000 - 1ª Câmara; 414/2000 - 1ª Câmara; 144/2002 - Plenário; 206/2002 - Plenário; 281/2002 - Plenário; 374/2002 - 2ª Câmara; 2.391/2004 - 2ª Câmara; 625/2005 - 1ª Câmara, além dos recentes Acórdãos nºs 468/2007-Plenário, 726/2007-Plenário, 1132/2007-Plenário, 1467/2007-Plenário, além do próprio Acórdão nº 1063/2007-Plenário.*

*8.10. Acerca do assunto, é lapidar o voto do Exmº Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, no Acórdão nº 961/2003 - 2ª Câmara, mediante o qual se isentou um ex-Prefeito de responsabilidade por irregularidades na execução de convênio, mas com a seguinte ressalva,* ***ipsis litteris****:*

*'8. Ressalto que não é o fato, em si, de alguém ser um agente político que faz com ele esteja isento de qualquer responsabilidade por atos de execução. Entretanto, para que essa responsabilidade possa ser imputada, há que se demonstrar que o agente contribuiu de alguma forma para as irregularidades, ou que tinha conhecimento dessas irregularidades, ou que houve alguma omissão grave de sua parte.' (grifos acrescidos)*

*8.11. No presente caso, a responsabilidade do ex-Prefeito pelo sobrepreço exsurge independentemente se consideramos que sua conduta foi comissiva ou omissiva, na gerência do contrato de repasse. Como se demonstrará adiante, tal responsabilidade se manifesta, independentemente de eventual alegação de que o ex-Prefeito conhecia ou desconhecia o aproveitamento indevido do Contrato 03/1992.*

*8.12. Caso imaginássemos, apenas por hipótese, que o Sr. Cícero de Lucena Filho desconhecia o aproveitamento do Contrato 03/1992, ainda assim seria cabível sua responsabilização. Isso porque a alegação de desconhecimento implicaria no cometimento de uma outra irregularidade, qual seja, a grave omissão do ex-Prefeito na fiscalização gerencial do contrato de repasse.*

*8.13. Agindo dessa forma, o defendente teria permitido a continuidade de uma situação de ilegalidade na execução da avença, qual seja, a não realização de licitação específica para a realização do objeto do contrato de repasse e o aproveitamento de contrato antigo. Conforme visto, o último fato é causa imediata do presente sobrepreço.*

*8.14. Nesse ponto, analisando o que seria a conduta de um homem médio, fica fácil constatar a culpabilidade do ex-Prefeito. Afinal, no presente caso, um simples relatório que cuidasse de identificar as licitações e os contratos relacionados a cada instrumento de repasse ou convênio celebrado com a União seria suficiente para o gestor identificar que havia sido aproveitado um contrato antigo para a execução*

*do Contrato de Repasse 0091965-44/1999/SEDU/CAIXA.*

*8.15. Se tal procedimento não foi adotado, mostra-se evidente, no mínimo, a negligência do Sr. Cícero de Lucena Filho na gerência da avença. Na seara administrativa, essa negligência revela uma conduta omissiva, passível de responsabilização por esta Corte de Contas. Assim, numa autêntica cadeia causal, sendo responsável pelo aproveitamento, inevitavelmente será responsável pelo sobrepreço verificado por ocasião do presente aproveitamento.*

*8.16. Dessa forma, a omissão do ex-Prefeito no gerenciamento e na fiscalização do contrato de repasse constitui uma atitude culposa, grave o suficiente para ensejar a sua responsabilidade pelas irregularidades verificadas na condução da avença, principalmente quanto ao aproveitamento de licitação antiga e ao sobrepreço na planilha contratual praticada.*

*8.17. De mais a mais, a tese de que o ex-Prefeito desconhecia as irregularidades praticadas repetidamente nesta e em outras avenças não resiste a uma análise mais criteriosa.*

*8.18. Isso porque é difícil imaginar que o defendente não tivesse conhecimento de que as obras de dez instrumentos de repasse, celebrados entre 1998 e 2001, estivessem sendo executadas sem que houvesse sido realizada licitação. Admitir tal ideia, ou seja, aceitar que o Sr. Cícero de Lucena Filho desconhecia que obras estivessem sendo realizadas sem a escorreita licitação, seria admitir que a autoridade máxima de um município, ao tempo em que tinha conhecimento da execução de R$ 33.903.209,44 (trinta e três milhões, novecentos e três mil, duzentos e nove reais e quarenta e quatro centavos) referentes a dez frentes de serviços, visto que signatário de todas elas, não havia percebido a ausência de qualquer notícia, nos jornais de grande circulação do município e nos periódico oficiais, de qualquer licitação para a realização de tais serviços. Esta tese, de tão absurda, merece ser desconsiderada.*

*8.19. Ademais, a corroborar a tese de que o defendente tinha ciência do aproveitamento, aponta-se a própria manifestação do Sr. Potengi Holanda de Lucena, em sua defesa, no sentido de que ele teria aprovado a cessão do Contrato 03/1992 à Empresa Cojuda, por determinação da autoridade superior competente. Embora o ex-Prefeito não tenha sido mencionado explicitamente, é notório que este, na estrutura administrativa do Município, é a autoridade superiora dos Secretários Municipais, os quais são seus auxiliares diretos.*

*8.20. Ante o exposto, considerando a responsabilidade pessoal do ex-Prefeito pela correta condução do ajuste; considerando que o Sr. Cícero de Lucena Filho foi considerado responsável pelo aproveitamento indevido do Contrato 03/1992, conforme o Acórdão nº 1.683/2004-TCU-Plenário (transitado em julgado); considerando que o aproveitamento do referido contrato é causa relevante e próxima do sobrepreço; considerando que a conduta do defendente é, no mínimo, omissiva, quanto ao acompanhamento gerencial do contrato de repasse; considerando que não é plausível a tese de que o ex-Prefeito desconhecia o aproveitamento ilegal do contrato em apreço; devem ser rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Cícero de Lucena Filho.*

*Razões de Justificativa apresentadas*

*9. O Sr. Aldo Cavalcanti Prestes, acerca do não atendimento, no prazo fixado e sem causa justificada, das diligências consubstanciadas nos Ofícios 1049/2008 e 0148/2009-TCU/SECEX-PB (encaminhamento da manifestação técnica de engenharia, da Caixa Econômica Federal), destacou que o documento solicitado por esta Corte de Contas não era de emissão obrigatória, quando da análise dos custos do presente contrato de repasse.*

*9.1. Nesse sentido, ponderou que '(...) à época da produção dos aludidos documentos (ano de 1999) não havia nenhum disciplinamento normativo que detalhasse, de maneira mais exauriente, a elaboração de manifestação técnica pela Engenharia da Caixa, o que só veio ocorrer em 02/01/2001, com a publicação do normativo Caixa AE 02500 (doc. Anexo)' ipsis litteris (fls. 03 do anexo 4.*

*9.2. Análise. Considerando que a causa trazida pelo Gerente justifica a não remessa da documentação solicitada, acatam-se as razões de justificativa apresentadas, para o fim de afastar a sua responsabilidade.*

*10. O Sr. Evaldo de Almeida Fernandes, a respeito da ratificação de parecer aceitando as modificações ocorridas na planilha contratual praticada na avença, a qual deu ensejo à continuidade da*

*execução de contrato de repasse com custos acima do mercado, relatou, conforme visto, que os preços praticados estavam abaixo dos parâmetros de mercado.*

*10.1.1. Análise. Acerca do assunto, anota-se que as razões trazidas pelo defendente já foram objeto de análise, quando da verificação da ocorrência de sobrepreço nos custos praticados pela Empresa Conort (item 6.10 e subitens). Dessa forma, não tendo o responsável logrado êxito em demonstrar a economicidade dos preços praticados no presente contrato, nem trazido outros argumentos que pudessem elidir a sua culpabilidade, devem ser rejeitadas as razões de justificativa produzidas.*

*CONCLUSÃO*

*11. Dessa forma, com base nos quantitativos totais medidos e pagos e nos preços unitários adotados na análise, os quais vêm a ser os mesmos indicados na tabela 1 da instrução precedente (fls. 108/109 do volume principal), à exceção dos itens CBUQ, meio-fio de concreto e 'Escav. Carga material jazida inclus aquisic', com data-base em março de 2002, cujos preços unitários passaram a ser R$ 259,33 (duzentos e cinquenta e nove reais e trinta e três centavos), R$ 13,42 (treze reais e quarenta e dois centavos) e R$ 11,67 (onze reais e sessenta e sete centavos) - subitens 6.16, 6.17 e 6.18 retro -, têm-se os seguintes valores de débito, materializados no pagamento de cada medição:*

*Tabela 1: Valores do débito – Pagamentos Efetivados à Empresa Cojuda*

| Medição | Data | Valor |
|---|---|---|
| 11 | 10/3/2000 | 63.545,96 |
| 12 | 17/3/2000 | 180.294,23 |
| 13 | 4/4/2000 | 102.803,15 |
| 14 | 19/4/2000 | 205.671,26 |
| 15 | 12/5/2000 | 154.153,53 |
| 16 | 21/6/2000 | 67.611,11 |
| 20-B | 21/9/2000 | 41.357,68 |
| 20-C | 29/9/2000 | 57.965,28 |
| 21-A | 1/11/2000 | 2.595,07 |
| 21-B | 13/11/2000 | 44.830,68 |
| 22-A | 11/12/2000 | 55.414,21 |
| 23-C | 17/1/2001 | 50.359,99 |
| 24-A | 29/1/2001 | 60.583,89 |
| 25-B | 1/3/2001 | 36.560,28 |
| 26-B | 28/3/2001 | 13.109,44 |
| 27-B | 23/5/2001 | 61.427,43 |
| 28-A | 19/6/2001 | 62.996,09 |
| 29-A | 24/8/2001 | 13.389,78 |
| 30-C | 5/10/2001 | 10.511,50 |
| Total | | 1.285.180,56 |

*Tabela 2: Valores do débito – Pagamentos Efetivados à Empresa Conort*

| Medição | Data | Valor |
|---|---|---|
| 1-C | 30/9/2002 | 66.875,07 |
| 3-C | 3/2/2003 | 76.575,96 |
| 4-C | 10/6/2003 | 55.532,22 |
| 5-C | 31/10/2003 | 100.778,40 |
| 6-C | 4/2/2004 | 59.524,30 |
| 8-C | 18/2/2004 | (1.768,32) |
| Total | | 357.517,63 |

*PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

*12. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:*

*12.1. Que sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos Sr. Cícero de Lucena Filho*

*(CPF nº 142.488.324-53), pelo Sr. Potengi Holanda de Lucena (CPF nº 044.642.904-00) e pela Empresa Cojuda - Construtora Julião Ltda (CNPJ n° 09.271.321/0001-03);*

*12.2. Que sejam parcialmente acatadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Evandro de Almeida Fernandes (CPF nº 002.619.124-53) e pela Empresa Conort – Construtora Nordeste Ltda (CNPJ n° 01.747.579/0001-13);*

*12.3. Que sejam rejeitadas as razões de justificativa trazidas pelo Sr. Evaldo de Almeida Fernandes (CPF nº 092.216.034-15) e acatadas as juntadas pelo Sr. Aldo Cavalcanti Prestes (CPF nº 144.386.825-68);*

*12.4. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei no 8.443/1992, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Cícero de Lucena Filho (CPF nº 142.488.324-53), Potengi Holanda de Lucena (CPF nº 044.642.904-00) e Evandro de Almeida Fernandes (CPF nº 002.619.124-53) e das Empresas Cojuda - Construtora Julião Ltda (CNPJ n° 09.271.321/0001-03) e Conort – Construtora Nordeste Ltda (CNPJ n° 01.747.579/0001-13);*

*12.5. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei no 8.443/1992, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Evaldo de Almeida Fernandes (CPF nº 092.216.034-15);*

*12.6. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I', 17, e 23, inciso I, da Lei no 8.443/1992, que sejam julgadas regulares as contas do Sr. Aldo Cavalcanti Prestes (CPF nº 144.386.825-68);*

*12.7. Que os responsáveis a seguir listados sejam condenados solidariamente pelas quantias indicadas adiante, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas relacionadas a seguir, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, em razão da ocorrência abaixo indicada:*

*Ato impugnado: sobrepreço na planilha utilizada no Contrato de Repasse 0091965-44/1999.*

*Dispositivo violado: art. 37 da Constituição Federal.*

| Data | Valor |
|---|---|
| 10/3/2000 | 63.545,96 |
| 17/3/2000 | 180.294,23 |
| 4/4/2000 | 102.803,15 |
| 19/4/2000 | 205.671,26 |
| 12/5/2000 | 154.153,53 |
| 21/6/2000 | 67.611,11 |
| 21/9/2000 | 41.357,68 |
| 29/9/2000 | 57.965,28 |
| 1/11/2000 | 2.595,07 |
| 13/11/2000 | 44.830,68 |
| 11/12/2000 | 55.414,21 |
| 17/1/2001 | 50.359,99 |
| 29/1/2001 | 60.583,89 |
| 1/3/2001 | 36.560,28 |
| 28/3/2001 | 13.109,44 |
| 23/5/2001 | 61.427,43 |
| 19/6/2001 | 62.996,09 |
| 24/8/2001 | 13.389,78 |
| 5/10/2001 | 10.511,50 |
| Total | 1.285.180,56 |

*Qualificação dos responsáveis:*

*Nome: Cícero de Lucena Filho.*

*CPF: 142.488.324-53.*

*Endereço: (...)*

*Nome: Potengi Holanda de Lucena.*
*CPF: 044.642.904-00.*
*Endereço: (...).*
*Nome: Empresa Cojuda - Construtora Julião Ltda.*
*CNPJ: 09.271.321/0001-03.*
*Endereço: (...)*

*12.8. Que os responsáveis a seguir listados sejam condenados solidariamente pelas quantias indicadas adiante, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas relacionadas a seguir, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, em razão da ocorrência abaixo indicada:*

*Ato impugnado: sobrepreço na planilha utilizada no Contrato de Repasse 0091965-44/1999.*
*Dispositivo violado: art. 37 da Constituição Federal.*

| *Data* | *Valor* |
|---|---|
| *30/9/2002* | *66.875,07* |
| *3/2/2003* | *76.575,96* |
| *10/6/2003* | *55.532,22* |
| *31/10/2003* | *100.778,40* |
| *4/2/2004* | *59.524,30* |
| *18/2/2004* | *(1.768,32)* |
| *Total* | *357.517,63* |

*Qualificação dos responsáveis:*
*Nome: Cícero de Lucena Filho.*
*CPF: 142.488.324-53.*
*Endereço: (...)*
*Nome: Evandro de Almeida Fernandes.*
*CPF: 002.619.124-53.*
*Endereço: (...)*
*Nome: Empresa Conort – Construtora Nordeste Ltda.*
*CNPJ: 01.747.579/0001-13.*
*Endereço: (...)*

*12.9. Com espeque no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, que seja aplicada multa aos Srs. Cícero de Lucena Filho (CPF nº 142.488.324-53), Potengi Holanda de Lucena (CPF nº 044.642.904-00) e Evandro de Almeida Fernandes (CPF nº 002.619.124-53) e às Empresas Cojuda - Construtora Julião Ltda (CNPJ n° 09.271.321/0001-03) e Conort – Construtora Nordeste Ltda (CNPJ n° 01.747.579/0001-13);*

*12.10. Com fulcro no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, que seja aplicada multa ao Sr. Evaldo de Almeida Fernandes (CPF nº 092.216.034-15);*

*Ato impugnado: ratificação do parecer lavrado pela Empresa Coeng – Construção e Engenharia Ltda. (Análise Técnica 35/2002, de 29/08/2002), aceitando as modificações ocorridas na planilha contratual praticada na avença, ensejando a continuidade da execução de contrato de repasse com custos acima do mercado.*

*Dispositivo Violado: art. 37 da Constituição Federal (Princípio da Eficiência).*
*Qualificação do responsável:*
*Nome: Evaldo de Almeida Fernandes*
*CPF: 092.216.034-15.*
*Endereço: (...)*

*12.11. Que seja determinada à Caixa Econômica Federal – Gerência de Desenvolvimento Urbano em João Pessoa – CEF/GIDUR/JP que:*

*12.11.1. instaure processo administrativo visando apurar a responsabilidade das empresas e/ou pessoas físicas terceirizadas, que anuíram os preços unitários do Contrato de Repasse 0091965-*

*44/1999/SEDU/CAIXA, os quais estavam acima do valor de mercado;*

*12.11.2. promova, se já não o fez, o imediato registro de todas as informações da avença no Sistema SIAFI;*

*12.12. Com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei no 8.443/1992, que seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e*

*12.13. Que seja encaminhada cópia da deliberação que vier a ser prolatada, juntamente com o relatório e o voto, ao Ministério Público da União, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para adoção das providências cabíveis.*"

4. Por meio do despacho à fl. 207, acatei a proposição do Ministério Público especializado, representado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, e encaminhei os autos à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3), para emissão de parecer técnico, em virtude da especificidade da matéria.

5. No âmbito daquela unidade especializada, o Auditor Federal responsável pela instrução do feito ratificou o sobrepreço levantado pela Secex/PB, com as seguintes modificações em sua metodologia de cálculo, de forma a ocasionar inexpressiva redução do débito:

"*(...)*

*ii. deve-se proceder a duas retificações nas informações relativas ao débito apresentadas na instrução de fls. 182/204, quais sejam:*

*a. Alteração das datas dos pagamentos efetuados à empresa Conort; e*

*b. Utilização do preço de R$ 0,69 (sessenta e nova centavos) para o serviço 'transporte de solo em caminhão basculante', conforme afirmado pela própria Secex-PB em sua instrução;*

*iii. feitas as alterações indicadas no item anterior, o valor histórico total do débito passa a ser de R$ 1.408.430,81, distribuído conforme as tabelas 4 e 5.*"

6. Por sua vez, o Diretor exarou o despacho de fls. 214/216, no qual diverge parcialmente do encaminhamento proposto pelo Auditor Federal, posição endossada pelo Titular da Secob-3:

"*Trata-se de tomada de contas especial instaurada por força do item 2.5 do Acórdão 3.405/2006-TCU-1ª Câmara, em razão de irregularidades detectadas no Contrato de Repasse nº 0091965-44/1999/SEDU/PR/CAIXA.*

*2. A instrução elaborada nesta ocasião na Secob-3 (fls. 208-213) teve por objetivo atender à solicitação do Ministro-Relator, que requereu, por meio do despacho constante da fl. 207, manifestação desta unidade técnica especializada acerca da quantificação do débito nos presentes autos, tendo sido concluído que:*

*'i. a metodologia utilizada pela Secex-PB para apuração do débito está de acordo com os padrões desta Secob;*

*ii. deve-se proceder a duas retificações nas informações relativas ao débito apresentadas na instrução de fls. 182/204, quais sejam:*

*a. Alteração das datas dos pagamentos efetuados à empresa Conort; e*

*b. Utilização do preço de R$ 0,69 (sessenta e nove centavos) para o serviço 'transporte de solo em caminhão basculante', conforme afirmado pela própria Secex-PB em sua instrução;*

*iii. feitas as alterações indicadas no item anterior, o valor histórico total do débito passa a ser de R$ 1.408.430,81, distribuído conforme as tabelas 4 e 5.'*

*3. Em que pesem as conclusões transcritas acima, decorrentes da diligente análise empreendida pelo AUFC Leonardo Naves Sousa, entendo necessário tecer algumas observações com relação à documentação encaminhada pelo Sr. Cícero de Lucena Filho (fls. 170-176 do Anexo 4).*

*4. Conforme exposto no item III da instrução, o interessado alegou que, para o item de serviço 'CBUQ, incl ligante e transporte de massa', deveriam ter sido utilizados preços constantes da tabela SINAPI para a cidade de João Pessoa, consoante determina a CAIXA; ressaltou a inexistência desse serviço no SINAPI da data-base março/1999 e, na sequência, apresentou novo valor para o respectivo serviço tendo por base a composição e os preços unitários extraídos do SINAPI, relativos à Paraíba na*

*data-base junho/2009, retroagido até março/1999, valor este que reduziria o sobrepreço no contrato celebrado com a empresa COJUDA a R$ 108.064,68.*

*5. Na análise dessas novas argumentações, o auditor desta unidade técnica entendeu o seguinte:*

*'19. Da análise das informações trazidas aos autos, constata-se que o procedimento adotado pelo interessado ao utilizar preços do SINAPI com data-base de junho/2009 e retroagi-los pelo período de 10 anos está em desacordo com a jurisprudência desta Corte de Contas que estabelece que a retroação de preços em períodos longos pode ocasionar graves distorções nos resultados obtidos (Acórdão 278/2008-Plenário).*

*20. Ademais, a utilização dos referenciais do SICRO mostra-se mais adequada, pois abrange serviços de pavimentação e possui, na data-base da licitação (março/1999), composição para o serviço 'CBUQ, incl ligante e transporte de massa'. Enquanto no SINAPI, além da inexistência de composição para o referido serviço em março/1999, as composições apresentadas nos anos subsequentes referem-se apenas ao Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) faixa 'A'. O CBUQ faixa 'A' é utilizado para camada de ligação (Binder), o que inviabiliza sua utilização nesta análise, tendo em vista que na obra em questão foi necessário CBUQ para camada de rolamento.'*

*6. Acerca da retroação de preços em períodos longos, compartilho do mesmo entendimento expresso na instrução de que não é viável, pois pode ocasionar graves distorções nos resultados obtidos.*

*7. Já com relação à utilização do SICRO em vez do SINAPI, entendo que se deve tentar utilizar o SINAPI, ainda que sejam necessárias adequações, pois o objeto do contrato em tela é a realização de obras de infraestrutura urbana no município de João Pessoa/PB e está definido no art. 112 da LDO/2010 que, para esse tipo de obras, deve-se dar preferência aos custos constantes no SINAPI, isso porque obras realizadas em zonas urbanas podem estar sujeitas a algumas interferências que podem vir a reduzir a produtividade dos equipamentos e que, via de regra, não são encontradas em obras rodoviárias.*

*8. Cabe salientar que, conforme concluído na instrução, a metodologia adotada pela Secex-PB para o cálculo do débito está de acordo com os preceitos praticados na Secob e aceitos na jurisprudência desta Corte. Especificamente quanto ao referencial de custos, verificou-se que foi adotado preferencialmente o SINAPI, com consulta à base de dados vigente nas datas-base dos orçamentos avaliados. Naquela época não havia composição de custos relativa ao serviço de CBUQ para capa de rolamento no SINAPI, tendo-se empregado subsidiariamente o SICRO como referencial.*

*9. Contudo, o Sr. Cícero de Lucena Filho trouxe agora aos autos uma composição de custos pertencente ao banco 'Caixa Referencial' do SINAPI. Esse banco de composições foi criado pela CAIXA a partir de uma determinação do TCU, decorrente de fiscalização naquele sistema concluída em 2007 (item 9.1.1 do Acórdão 1736/2007-TCU-Plenário), e sua implementação ocorreu em meados de 2009. Portanto, apenas recentemente o SINAPI passou a contemplar o serviço em análise.*

*10. Embora seja uma referência que não existia à época, ela consta do sistema referencial de custos preferencialmente adotado para obras de infraestrutura urbana, por considerar uma produtividade mais representativa para o ambiente de uma cidade, e foi apontada pelo responsável como adequada à obra tratada nestes autos. Por isso, considero que se deve reavaliar o débito apurado, substituindo a composição do SICRO para o item 'CBUQ, incl ligante e transporte de massa' pela indicada pelo responsável, porém evitando-se o procedimento de retroagir o valor por longo período.*

*11. Dessa forma, entendo que o procedimento adequado no caso do CBUQ seria utilizar os coeficientes de produtividade trazidos aos autos pelo Sr. Cícero de Lucena Filho, que são os do SINAPI de junho/2009, aplicando-os aos custos dos respectivos insumos constantes desse mesmo sistema referencial na data-base disponível mais próxima à contratual, que seria janeiro/2000, e, só então, proceder à retroação do preço para março/1999.*

*12. Ademais, entendo que esse mesmo procedimento deveria ser adotado para os demais itens de serviço para os quais foram utilizados os preços de referência da tabela do SICRO. São eles: 'CBUQ, incl ligante e transporte de massa', 'Meio-fio de concreto' e 'Escavação e carga do solo mole, exclusive transporte', todos estes do contrato celebrado com a empresa CONORT, cuja data-base é março/2002.*

*13. Assim, para os serviços de CBUQ, apresenta-se, nas tabelas a seguir, o cálculo conforme metodologia acima expressa:*

*Tabela 1 - Cálculo do preço referencial para o item 'CBUQ, incl ligante e transporte de massa'*

| Item SINAPI | Descrição | unid | dados obtidos do SINAPI data-base jun/09 - apresentado pelo interessado | | | dados obtidos do SINAPI data-base jan/00 | | dados obtidos do SINAPI data-base mar/02 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Coef. | Preço Unit. | Preço Total | Preço Unit. | Preço Total | Preço Unit. | Preço Total |
| 72965 | CBUQ com CAP 50/70, capa de rolamento, incluso usinagem e aplicação, exclusive transporte (T) | | | | | | | | |
| 5684 | Rolo compactador vibratório de cilindro liso, auto-propel. 83 cv - 6,6t, impacto dinâmico 18,5/11,5t - chp diurno | chp | 0,01250 | 81,00 | 1,01 | 29,95 | 0,37 | 38,91 | 0,49 |
| 5685 | Rolo compactador vibratório de cilindro liso, 83 hp - 6,6t, impacto dinâmico 18,5/11,5t | chi | 0,01250 | 19,41 | 0,24 | 10,07 | 0,13 | 11,87 | 0,15 |
| 5835 | Vibroacabadora sobre esteiras potencia max. 105cv capacidade ate 50 t/h - chp diurno | chp | 0,01250 | 225,91 | 2,82 | 51,32 | 0,64 | 64,08 | 0,80 |
| 5837 | Vibroacabadora sobre esteiras potencia max. 105cv capacidade ate 50 t/h - chi diurno | chi | 0,01250 | 132,46 | 1,65 | 30,69 | 0,38 | 37,49 | 0,47 |
| 5871 | Rolo compactador de pneus estático para asfalto, pressão variável potência 99hp, peso operacional sem/com lastro 8,3/21,0 t - chp diurno | chp | 0,01250 | 119,63 | 1,49 | 43,26 | 0,54 | 56,67 | 0,71 |
| 5873 | Rolo compactador de pneus estático para asfalto, pressão variável potência 99hp, peso operacional sem/com lastro 8,3/21,0 t - chi diurno | chi | 0,01250 | 45,10 | 0,56 | 19,04 | 0,24 | 23,80 | 0,30 |
| 72962 | Usinagem de CBUQ com cap 50/70, para capa de rolamento | t | 1,00000 | 167,05 | 167,05 | 55,18 | 55,18 | 76,05 | 76,05 |
| 6115 | Ajudante | h | 0,10000 | 4,92 | 0,49 | 1,82 | 0,18 | 2,04 | 0,20 |
| 25961 | Rasteleiro/Oficial | h | 0,07500 | 6,74 | 0,50 | 2,70 | 0,20 | 2,92 | 0,22 |
| | Total em T (I) | | | | | | 57,86 | | 79,39 |
| | | | | | | | | | |
| 73370 | Transporte qualquer material em caminhão basculante 30 Km/h, 8,00 T, excl. desp. Carga/descarga, espera caminhão/servente ou equip. aux. (T/Km) | | | | | | | | |
| 73306 | Aluguel caminhão bascul no toco 5m3 motor diesel 132cv (cp) c/motrista | H | 0,01000 | 72,23 | 0,72 | | 0,29 | | 0,35 |
| | Total em T/Km | | | | 0,72 | | 0,29 | | 0,35 |
| | Distância = 25 Km | | | | | | | | |
| | Total em T (II) | | | | | | 7,25 | | 8,75 |
| | | | | | | | | | |
| | Custo por T (I + II) | | | | | | 65,11 | | 88,14 |
| | Custo por m³ (custo/T x 2,4 T/m³, que é o peso específico padrão do CBUQ) | | | | | | 156,26 | | 211,54 |
| | Preço do CBUQ por m³, inclusive transporte, e com BDI 30% | | | | | | 203,14 | | 275,00 |

*Tabela 2 - Cálculo da retroação até a data-base contratual pelo índice FGV Col. 37 - Obras Rodov/Pavimentação (mesmo índice utilizado pelo interessado)*

| | |
|---|---|
| Para o contrato celebrado com a empresa COJUDA: | |
| Preço do CBUQ por m³, inclusive transporte, e com BDI 30% , data-base jan/00 | 203,14 |
| Valor do índice a ser aplicado para retroação de jan/00 até mar/99 | 1,1627 |
| Preço do CBUQ por m³, inclusive transporte, e com BDI 30% , data-base mar/99 | 174,72 |
| Para o contrato celebrado com a empresa CONORT: | |
| Não é necessária a aplicação de retroação, pois a data-base contratual é mar/02, logo: | |

| | |
|---|---|
| *Preço do CBUQ por m³, inclusive transporte, e com BDI 30% , data-base mar/02* | *275,00* |

*14. Desse modo, entendo que o preço adequado para o item de serviço 'CBUQ, incl ligante e transporte de massa', é de R$ 174,72/m³, na data-base março/1999 (contrato com a empresa COJUDA) e de R$ 275,00/m³, na data-base março/2002 (contrato com a empresa CONORT).*

*15. Quanto ao item de serviço 'Meio-fio de concreto', constante na curva ABC do contrato com a empresa CONORT, entendo que o preço adequado seria o do item 73789/2 da tabela SINAPI, também do banco de composições Caixa Referencial, cujo custo é de R$ 12,77 na data-base março/02, acrescido do BDI de 30%, que resulta em R$ 16,60.*

*16. Para o item de serviço 'Escavação e carga do solo mole, exclusive transporte', também constante na curva ABC do contrato com a empresa CONORT, verifica-se que ele não consta na tabela do SINAPI e não foi apresentada nenhuma nova composição. Além disso, não vislumbro a existência de interferências em áreas urbanas que possam comprometer a produtividade destes serviços, pois neste item não está incluído o custo de transporte, que seria a parcela cuja produtividade mais influência receberia do trânsito urbano. Por este motivo, entendo que deve ser mantido o custo referencial do SICRO utilizado.*

*17. Refazendo-se os cálculos do superfaturamento com os novos preços unitários acima apresentados chega-se ao valor histórico total do débito de R$ 690.275,24, para o contrato com a empresa COJUDA, e R$ 97.206,85, para o contrato com a empresa CONORT, conforme quadros e tabelas a seguir:*

*Tabela 3 - Superfaturamento no contrato com a empresa COJUDA (data-base março/1999)*

| *Serviço* | *Unid.* | *Qtde. medidas e pagas* | *Preço Praticado* | *Preço Referência* | *Diferença* | *Débito* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *CBUQ, inclusive ligante e transporte de massa* | *m³* | *15.826,17* | *203,50* | *174,72* | *28,78* | *455.477,14* |
| *Meio fio granítico* | *m³* | *19.702,21* | *13,00* | *7,76* | *5,24* | *103.239,58* |
| *Transporte de material para sub-base e base* | *t.km* | *623.240,07* | *0,25* | *0,17* | *0,08* | *49.859,21* |
| *sub-base estabilizada granulometricamente s/ mist excl transp* | *m³* | *19.955,31* | *4,67* | *2,39* | *2,28* | *45.498,11* |
| *Reaterro compactado de valas* | *m³* | *6.384,69* | *12,59* | *6,92* | *5,67* | *36.201,19* |
| *Débito Total* | | | | | | *690.275,24* |

*Tabela 4 - Superfaturamento no contrato com a empresa CONORT (data-base março/2002)*

| *Serviço* | *Unid.* | *Qtde. medidas e pagas* | *Preço Praticado* | *Preço Referência* | *Diferença* | *Débito* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Escav carg mat 1a categ p base e sub base incl aquis* | *m³* | *4.671,17* | *13,00* | *7,64* | *5,36* | *25.037,47* |
| *Sub-base sem mistura, inclusive escavação e aquisição, exceto transporte* | *m³* | *3.210,29* | *14,78* | *11,90* | *2,88* | *9.245,64* |
| *Base estabil granulom* | *m³* | *2.983,91* | *14,81* | *6,63* | *8,18* | *24.408,38* |
| *Transporte de solo em caminhão basculante* | *m³xkm* | *603.324,98* | *0,69* | *0,69* | *0,00* | *0,00* |
| *CBUQ - inclusive ligante e transporte de massa* | *m³* | *442,56* | *304,75* | *275,00* | *29,75* | *13.166,16* |
| *Meio-fio de concreto* | *m* | *3.788,00* | *18,30* | *16,60* | *1,70* | *6.439,60* |
| *Escav. Carga material jazida* | *m³* | *22.273,95* | *9,63* | *11,67* | *-2,04* | *-45.438,86* |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *inclus aquisic* | | | | | | |
| *Escav. Carga solo mole, exc transp.* | *m³* | *6.505,62* | *17,38* | *3,56* | *13,82* | *89.907,67* |
| *Colchão Drenante areia* | *m³* | *8.325,48* | *23,40* | *26,47* | *-3,07* | *-25.559,22* |
| *Débito Total* | | | | | | *97.206,85* |

*Tabela 5 - Valores do débito – Pagamentos efetuados à empresa COJUDA*

| *Medição* | *Data* | *Valor* |
|---|---|---|
| *11* | *10/3/2000* | *27.555,42* |
| *12* | *17/3/2000* | *84.399,51* |
| *13* | *4/4/2000* | *44.578,50* |
| *14* | *19/4/2000* | *94.466,13* |
| *15* | *12/5/2000* | *70.975,51* |
| *16* | *21/6/2000* | *61.943,67* |
| *20-B* | *21/9/2000* | *25.201,87* |
| *20-C* | *29/9/2000* | *31.474,86* |
| *21-A* | *1/11/2000* | *1.125,30* |
| *21-B* | *13/11/2000* | *30.994,56* |
| *22-A* | *11/12/2000* | *34.939,69* |
| *23-C* | *17/1/2001* | *37.243,34* |
| *24-A* | *29/1/2001* | *31.471,56* |
| *25-B* | *1/3/2001* | *28.402,50* |
| *26-B* | *28/3/2001* | *13.109,44* |
| *27-B* | *23/5/2001* | *26.636,76* |
| *28-A* | *19/6/2001* | *27.613,76* |
| *29-A* | *24/8/2001* | *13.389,78* |
| *30-C* | *5/10/2001* | *4.753,08* |
| *Total* | | *690.275,24* |

*Tabela 6 - Valores do débito – Pagamentos efetuados à empresa CONORT*

| *Medição* | *Data* | *Valor* |
|---|---|---|
| *1-C* | *10/6/2003* | *35.207,62* |
| *3-C* | *31/10/2003* | *(29.452,30)* |
| *4-C* | *30/9/2002* | *28.293,50* |
| *5-C* | *4/2/2004* | *32.601,45* |
| *6-C* | *18/2/2004* | *32.324,90* |
| *8-C* | *5/2/2003* | *(1.768,32)* |
| *Total* | | *97.206,85* |

*18. Por todo o exposto, concordo com os itens 'i' e 'ii' da conclusão expressa na instrução do AUFC Leonardo Naves Sousa, acrescentando que se deve proceder a mais três retificações nas informações relativas ao débito, quais sejam: alteração no preço unitário do serviço 'CBUQ, incl ligante e transporte de massa' constante no contrato celebrado com a empresa COJUDA, e alteração nos preços unitários dos serviços 'CBUQ, incl ligante e transporte de massa' e 'Meio-fio de concreto' constantes no contrato celebrado com a empresa CONORT, que provocam a alteração no valor do débito para R$ R$ 690.275,24 e R$ 97.206,85, respectivamente aos contratos com a COJUDA e CONORT.*"

7. Enfim, o douto **Parquet** anuiu à proposta de encaminhamento alvitrada pela Secob-3, nos termos do parecer de fl. 219.

É o Relatório.

VOTO

Como visto no relatório precedente, aprecia-se a tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 2.5 do Acórdão nº 3.405/2006-TCU-1ª Câmara (Relação nº 89/2006 do Gab. do Min. Augusto Nardes, Ata nº 44/2006, Sessão de 28/11/2006), com a finalidade de apurar prejuízo ao erário em decorrência da execução do Contrato de Repasse nº 0091965-44/1999, celebrado entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Município de João Pessoa/PB.

2. Esse instrumento totalizou R$ 6.510.095,49 – dos quais R$ 5.800.000,00 de origem federal e o restante (R$ 710.095,49) como contrapartida municipal – e teve como objeto a pavimentação de vias (infraestrutura urbana) na capital paraibana.

3. O sobrepreço apurado nestes autos subdivide-se em dois contratos firmados pelo município, tendo como contratadas a Construtora Julião Ltda. (Cojuda) e a Construtora Nordeste Ltda. (Conort), os quais resultaram de termos de aditamento ou sub-rogações do Contrato nº 03/92, celebrado entre a edilidade e a sociedade empresária Comércio e Engenharia Ltda. em 13/5/1992, no âmbito da Concorrência Pública nº 06/91.

4. Essa situação, configurada pelo surgimento de contratos não precedentes de licitação, a partir de um mesmo contrato de escopo amplo, denominado coloquialmente de "guarda-chuva", repetiu-se em diversos outros contratos de repasse e foi considerada irregular por este Tribunal, que, por meio do Acórdão nº 1.683/2004-Plenário, ratificado pelo Acórdão nº 1.063/2007-Plenário, aplicou multa ao Sr. Cícero de Lucena Filho, ex-prefeito. Não obstante, este Colegiado determinou a instauração de vários processos de tomada de contas especial – explicitados adiante, no item 17 –, visando à recomposição dos prejuízos causados ao erário em face do sobrepreço evidenciado nos respectivos contratos.

5. A Secex/PB, tendo em vista inicialmente o sobrepreço levantado pela Controladoria-Geral da União, procedeu à seleção de amostras mais abrangentes quando comparadas com as do mencionado órgão, a partir da metodologia de Paretto (Curva ABC). Ao final desse procedimento, com base em preços unitários de referência obtidos junto aos Sistemas Sinapi/CEF e Sicro/Dnit, apurou variações da ordem de R$ 1.401.098,11, no contrato com a Cojuda, e de R$ 382.495,47, no contrato com a Conort, o que representou, respectivamente, 26,53% e 26,27% dos totais das amostras. Esses parâmetros foram confrontados com as medições acumuladas para efeito de cálculo do superfaturamento em cada contrato, tendo resultado nas citações solidárias dos responsáveis.

6. Na sequencia, aquela unidade técnica propôs a rejeição das alegações de defesa carreadas aos autos, por tê-las considerado incapazes de elidir o sobrepreço, em virtude da constatação de divergências de data-base, quantitativos medidos e pagos, além de inconsistências na escolha de insumos, equipamentos e coeficientes de produtividade, e do próprio sistema de referência. Nesse ponto, cabe ressaltar que a análise refutou a composição de custo unitário arguida pela Conort para o serviço de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), extraída do Sinapi, por entender mais adequada a do Sicro (código 2 S 02 540 01), com as adaptações necessárias.

7. Instada a se pronunciar no processo, a 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3) propôs a redução do débito, em razão das seguintes premissas:

i. alteração do preço do item "transporte de solo em caminhão basculante" (contrato com a Conort);

ii. alteração das datas dos pagamentos efetuados à Conort;

iii. uso da composição do Sinapi (junho/2009) para o item CBUQ, embora com custos unitários à época das contratações, suscitada na defesa do Sr. Cícero de Lucena Filho; e

iv. uso de composição do Sinapi para o item "meio-fio de concreto".

8. As tabelas abaixo evidenciam o exposto:

**Contratada: Cojuda (data-base março/1999)**

| Serviço | Unid. | Qtde. medidas e pagas | P. ref. contrato | P. ref. Secex/PB | P. ref. Secob-3 | Total contrato | Total ref. Secex/PB | Total ref. Secob-3 | Sobrepreço Secex/PB | Sobrepreço Secob-3 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CBUQ, incl. ligante e transporte de massa | m³ | 15.826,17 | 203,50 | 137,13 | 174,72 | 3.220.625,60 | 2.170.242,69 | 2.765.148,42 | 1.050.382,90 | 455.477,17 |
| Meio fio granítico | m³ | 19.702,21 | 13,00 | 7,76 | 7,76 | 256.128,73 | 103.239,58 | 152.889,15 | 152.889,15 | 103.239,58 |
| Transporte de material para sub-base e base | t.km | 623.240,07 | 0,25 | 0,17 | 0,17 | 155.810,02 | 49.859,21 | 105.950,81 | 105.950,81 | 49.859,21 |
| sub-base estabilizada granulometricamente s/ mist. excl. transp. | m³ | 19.955,31 | 4,67 | 2,39 | 2,39 | 93.191,30 | 45.498,11 | 47.693,19 | 47.693,19 | 45.498,11 |
| Reaterro compac. de valas | m³ | 6.384,69 | 12,59 | 6,92 | 6,92 | 80.383,25 | 36.201,19 | 44.182,05 | 44.182,06 | 36.201,19 |
| **Total** | | | | | | **3.806.138,89** | **2.405.040,78** | **3.115.863,63** | **1.401.098,11** | **690.275,26** |
| | | | | | | | | **Contrato** | **5.281.355,94** | **-** |
| | | | | | | | | **% amostra** | **72,07%** | **-** |
| | | | | | | | | **% sobrepreço** | **26,53%** | **13,07%** |

**Contratada: CONORT (data-base março/2002)**

| **Serviço** | **Unid.** | **Qtde. medidas e pagas** | **P. ref. contrato** | **P. ref. Secex/PB** | **P. ref. Secob-3** | **Total contrato** | **Total ref. Secex/PB** | **Total ref. Secob-3** | **Sobrepreço Secex/PB** | **Sobrepreço Secob-3** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Escav. carg. mat. 1ª categ. p/ base e sub base incl. aquis. | m³ | 4.671,17 | 13,00 | 7,64 | 7,64 | 60.725,21 | 35.687,74 | 35.687,74 | 25.037,47 | 25.037,47 |
| Sub-base s/ mistura, incl. escav. e aquis., exceto transporte | m³ | 3.210,29 | 14,78 | 11,90 | 11,90 | 47.448,09 | 38.202,45 | 38.202,45 | 9.245,64 | 9.245,64 |
| Base estabil granulom. | m³ | 2.983,91 | 14,81 | 6,63 | 6,63 | 44.191,71 | 19.783,32 | 19.783,32 | 24.408,38 | 24.408,38 |
| Transporte de solo em caminhão basculante | m³xkm | 603.324,98 | 0,69 | 0,29 | 0,69 | 416.294,24 | 174.964,24 | 416.294,24 | 241.329,99 | 0,00 |
| CBUQ - incl. ligante e transporte de massa | m³ | 442,56 | 304,75 | 230,51 | 275,00 | 134.870,16 | 102.014,51 | 121.704,00 | 32.855,65 | 13.166,16 |
| Meio-fio de concreto | m | 3.788,00 | 18,30 | 12,31 | 16,60 | 69.320,40 | 46.630,28 | 62.880,80 | 22.690,12 | 6.439,60 |
| Escav. carga material jazida inclus. aquis. | m³ | 22.273,95 | 9,63 | 11,31 | 11,67 | 214.498,14 | 251.918,37 | 259.937,00 | -37.420,24 | -45.438,86 |
| Escav. carga solo mole, exc. transp. | m³ | 6.505,62 | 17,38 | 3,56 | 3,56 | 113.067,68 | 23.160,01 | 23.160,01 | 89.907,67 | 89.907,67 |
| Colchão drenante areia | m³ | 8.325,48 | 23,4 | 26,47 | 26,47 | 194.816,23 | 220.375,46 | 220.375,46 | -25.559,22 | -25.559,22 |
| **Total** | | | | | | **1.295.231,85** | **912.736,38** | **1.198.025,01** | **382.495,47** | **97.206,84** |
| | | | | | | | | **Contrato** | **1.456.232,24** | **-** |
| | | | | | | | | **% amostra** | **88,94%** | **-** |
| | | | | | | | | **% sobrepreço** | **26,27%** | **6,68%** |

9. Mostra-se acertada a iniciativa da Secob-3 de promover a uniformização da fonte de referência dos preços de mercado para o Sinapi, à exceção do item "Escavação e carga do solo mole, exclusive

transporte", para o qual o Diretor daquela unidade especializada alegou não haver serviço correspondente naquele sistema, o que implicou a utilização de composição do Sicro.

10. Penso, todavia, que a referência de preço mais razoável para o item "CBUQ, inclusive ligante e transporte de massa" não se extrai da composição de junho de 2009, mas da composição do Sinapi sob o código 00015654-001, constante do Banco Nacional de Composições, na praça de João Pessoa/PB (UGI 1070). Ainda que válida a metodologia perseguida pela Secob-3, consistindo em fazer incidir àquela composição preços unitários da época – no caso do contrato com a Cojuda mediante retroação de janeiro/2000 para março/1999 –, para efeito de aferição da culpabilidade dos responsáveis há de se buscar o parâmetro de mercado que lhes estava disponível naquela oportunidade. Se a irregularidade tem como eixo a reprovabilidade de suas condutas, por terem autorizado a execução de contratos com sobrepreço, o parâmetro de aferição da falha não se deve pautar por providência que, à época, era inexigível por parte dos gestores.

11. Vejo que o Auditor Federal lotado na Secob-3 afastou a composição de custo que ora me afigura mais adequada pelo fato de não se referir propriamente ao serviço constante dos dois contratos. Realmente, essa referência trata do serviço de CBUQ faixa "A", tipo "binder", conquanto, a rigor, o correto seria o serviço de CBUQ/capa de rolamento.

12. No entanto, a execução do "binder", mais simples que a do CBUQ (capa de rolamento), apresenta preço inferior quando confrontado ao deste serviço, em razão de empregar agregado de maior diâmetro, maior volume de vazios e consumo menor de "filler" e ligante. Isso fica evidente pela estrutura de orçamentação do Sicro, na qual se percebe a ausência de emprego do agregado "filler" e o consumo reduzido de cimento asfáltico de petróleo. Em algumas composições de custo desse sistema, consultadas por minha assessoria, a diferença entre os preços desses serviços é irrisória, não ultrapassando R$ 1,00. Assim, a adoção do preço do Sinapi para CBUQ/"binder", neste momento, é até menos favorável aos defendentes, pois certamente o preço do CBUQ/capa de rolamento seria ligeiramente mais elevado se aquele sistema de referência tivesse previsto composição de custo correspondente na mesma data-base de pesquisa.

13. Ao se promover a alteração proposta, por meio da substituição dos preços unitários de referência para o item CBUQ nos dois contratos – com acréscimo de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) de 30% –, levando-se em conta as respectivas datas (março/1999 e março/2002), os débitos estimados pela Secob-3 reduzem-se para R$ 393.186,39 e R$ 83.662,73, conforme as tabelas abaixo:

**Contratada: COJUDA (data-base março/1999)**

| **Serviço** | **Unid.** | **Qtde. medidas e pagas** | **P. ref. contrato** | **P. ref. Secob-3 (alt.)** | **Total contrato** | **Total ref. Secob-3 (alt.)** | **Sobrepreço** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CBUQ, incl. ligante e transporte de massa | m³ | 15.826,17 | 203,50 | 193,49 | 3.220.625,60 | 3.062.237,29 | 158.388,31 |
| Meio fio granítico | m³ | 19.702,21 | 13,00 | 7,76 | 256.128,73 | 152.889,15 | 103.239,58 |
| Transporte de material para sub-base e base | t.km | 623.240,07 | 0,25 | 0,17 | 155.810,02 | 105.950,81 | 49.859,21 |
| Sub-base estabilizada granulometricamente s/ mist. excl. transp. | m³ | 19.955,31 | 4,67 | 2,39 | 93.191,30 | 47.693,19 | 45.498,11 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Reaterro compac. de valas | m³ | 6.384,69 | 12,59 | 6,92 | 80.383,25 | 44.182,05 | 36.201,19 |
| **Total** | | | | | **3.806.138,89** | **3.412.952,49** | **393.186,39** |
| | | | | | | **Contrato** | **5.281.355,94** |
| | | | | | | **% amostra** | **72,07%** |
| | | | | | | **% sobrepreço** | **7,44%** |

**Contratada: CONORT (data-base março/2002)**

| **Serviço** | **Unid.** | **Qtde. medidas e pagas** | **P. ref. contrato** | **Preço ref. Secob-3** | **Total contrato** | **Total ref. Secob-3 (alt.)** | **Sobrepreço** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Escav. carg. mat. 1ª categ. p/ base e sub base incl. aquis. | m³ | 4.671,17 | 13,00 | 7,64 | 60.725,21 | 35.687,74 | 25.037,47 |
| Sub-base s/ mistura, incl. escav. e aquis., exceto transporte | m³ | 3.210,29 | 14,78 | 11,90 | 47.448,09 | 38.202,45 | 9.245,64 |
| Base estab. granulom. | m³ | 2.983,91 | 14,81 | 6,63 | 44.191,71 | 19.783,32 | 24.408,38 |
| Transporte de solo em caminhão basculante | m³xkm | 603.324,98 | 0,69 | 0,69 | 416.294,24 | 416.294,24 | 0,00 |
| CBUQ - incl. ligante e transporte de massa | m³ | 442,56 | 304,75 | 305,60 | 134.870,16 | 135.248,11 | -377,95 |
| Meio-fio de concreto | m | 3.788,00 | 18,30 | 16,60 | 69.320,40 | 62.880,80 | 6.439,60 |
| Escav. carga material jazida inclus. aquis. | m³ | 22.273,95 | 9,63 | 11,67 | 214.498,14 | 259.937,00 | -45.438,86 |
| Escav. carga solo mole, exc. transp. | m³ | 6.505,62 | 17,38 | 3,56 | 113.067,68 | 23.160,01 | 89.907,67 |
| Colchão drenante areia | m³ | 8.325,48 | 23,40 | 26,47 | 194.816,23 | 220.375,46 | -25.559,22 |
| **Total** | | | | | **1.295.231,85** | **1.211.569,11** | **83.662,73** |
| | | | | | | **Contrato** | **1.456.232,24** |
| | | | | | | **% amostra** | **88,94%** |
| | | | | | | **% sobrepreço** | **5,75%** |

14. Em termos percentuais, o sobrepreço no contrato com a Cojuda passa de 13,07% para 7,44%; no contrato com a Conort, de 6,68% para 5,75%.

15. Em situações semelhantes, esta Corte entendeu que oscilações de até 10% em relação ao montante apurado representam variações normais de mercado (v.g. Acórdãos nºs 136/1995, 159/2003, 394/2003, 172/2004 e 678/2008, todos do Plenário; e Acórdão nº 544/2002-2ª Câmara).

16. Esse sobrepreço residual poderia, em tese, até ser levado adiante, superando-se a linha jurisprudencial acima, não fossem outras razões, arguidas em processos análogos e aplicáveis ao caso concreto, que registro a seguir.

17. Este Tribunal afastou a ocorrência de débito em todas as tomadas de contas especiais instauradas com esta mesma finalidade, que foi apurar prejuízo ao erário em contratos celebrados pelo município – surgidos também do aproveitamento indevido do Contrato nº 03/92 – com recursos provenientes de contratos de repasse distintos. Cito os Acórdãos nºs 2.178/2007 (TC-004.105/2005-1); 1.214/2009 (TC-017.869/2007-0); 1.396/2009 (TC-021.108/2005-7); 3.043/2010 (TC-028.109/2006-4); e 3.104/2010 (TC-000.831/2007-8), do Plenário. O primeiro, prolatado em processo de minha relatoria, e os demais, em processos da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

18. A propósito, alguns preços unitários de serviços constantes das amostras dos dois contratos em tela já foram submetidos ao crivo deste Plenário em face das decisões acima, à exceção do Acórdão 2.178/2007-Plenário. São eles: meio fio de concreto; colchão drenante; escavação e carga de material de 1ª categoria, incluindo aquisição; CBUQ/capa de rolamento; base estabilizada granulometricamente; transporte de solo em caminhão basculante; e transporte de material para base e sub-base.

19. Os fundamentos para a prolação dos aludidos acórdãos tiveram como ponto de partida, quase sempre, fragilidades na metodologia (escolha dos insumos, equipamentos e coeficientes de produtividade e das composições de referência) adotada pela Secex/PB para aferição do débito. Não que essa metodologia estivesse em descompasso com a jurisprudência desta Casa. O fato é que havia outros parâmetros com os quais os preços contratuais poderiam ser igualmente comparados, o que enfraqueceu qualquer conclusão inequívoca pela ocorrência de sobrepreço e, consequentemente, superfaturamento. Dessa forma, com exceção do deliberado no TC-004.105/2005-1 (Acórdão nº 2.178/2007-Plenário), nos demais casos este Colegiado decidiu arquivar os feitos em virtude da descaracterização dos débitos, com fundamento nos arts. 5º, § 1º, inciso IV, e 10 da Instrução Normativa TCU nº 56/2007.

20. Creio que a dificuldade de se determinar, com exatidão, o sistema de referência mais adequado, as composições de custos, os insumos, coeficientes e demais parâmetros deve-se, em larga medida, ao fato de que não havia, à época dos contratos em apreço (1999 e 2002), orientação jurisprudencial consolidada no que se refere à metodologia de cálculo de sobrepreço. Há de se ponderar também que as Leis de Diretrizes Orçamentárias não impunham, àquela época, observância obrigatória aos preços do Sinapi ou do Sicro em contratos de obras públicas.

21. Concluo, pois, que a postura deste Tribunal, nos precedentes mencionados, revestiu-se de cautela, tendo em vista as incertezas quanto à definição de sobrepreço nos contratos, seja porque eram bastante antigos – entre 17 e 20 anos antes das deliberações do TCU –, seja porque os gestores não estavam vinculados a preços de mercado previamente definidos por lei, seja porque não havia jurisprudência consolidada sobre o tema.

22. Destarte, **data venia** dos pareceres da Secex/PB, da Secob-3 e do Ministério Público especializado, entendo que a variação de preços remanescente, após alteração do preço unitário do item CBUQ, conforme exposto anteriormente, não é indicativo bastante para que se firme convicção quanto à ocorrência de dano ao erário. Nesse pensar, proponho a mesma alternativa perfilhada pelo Tribunal em outros julgados, no sentido de arquivar o processo ante a descaracterização do débito, com amparo nos arts. 5º, § 1º, inciso IV, e 10 da Instrução Normativa TCU nº 56/2007.

23. Cabe ressaltar, por fim, que o ex-prefeito foi multado por meio do Acórdão nº 1.683/2004-Plenário (TC-015.609/2002-1 – relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) em razão do aproveitamento irregular do Contrato 03/92 para execução dos diversos contratos de repasse celebrados entre a CEF e o Município de João Pessoa/PB. Importante trazer à tona, nesse contexto, ainda que não tenha sido esta a situação concreta enfrentada nestes autos, a manifestação do Chefe do Ministério

Público junto ao TCU, ilustre Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, em que expõe distinção entre a responsabilização pelo ato ilegal antes descrito e a responsabilização por eventual superfaturamento decorrente de sobrepreço:

"*Quanto ao ex-prefeito, no entanto, não me convenci de que possa ser responsabilizado por eventual dano. Segundo a Secex/PB, ele teve participação por conduta omissiva na ocorrência do dano. Consoante entendimento defendido na instrução, o ex-prefeito assumiu, nos termos das avenças assinadas, a responsabilidade pela sua regular execução, o que incluía a realização de procedimentos licitatórios, sendo, portanto, culpado pela ausência dos certames. Esse, com efeito, é o entendimento que prevaleceu no Acórdão 1683/2004-Plenário, mantido em definitivo no Acórdão 1063/2007-Plenário, uma vez que não há mais recursos cabíveis.*

*Pondero, no entanto, que a culpa pela não-realização de licitação não é igual à culpa pela ocorrência de sobrepreço. É possível reunir inúmeros julgados dessa Corte acerca de casos em que tenha ocorrido sobrepreço em contratos devidamente antecedidos de licitação, bem como o contrário, casos em que não foi realizado o procedimento e cujos preços contratados são vantajosos para a administração. Projetando para o ex-gestor o comportamento que a unidade técnica entende que seria dele esperado, não encontro o obstáculo que ele poderia ter erigido ao eventual sobrepreço praticado no contrato em exame. Basta ver os cálculos minuciosos a que teve que recorrer a instância técnica para que pudesse apurá-los. A máxima diligência esperada do ex-prefeito de João Pessoa não o levaria a tanto, mesmo que conduzisse a realização da licitação. Nesse caso, os funcionários subalternos encarregados da fase interna da licitação, onde são elaborados as composições de custos e os orçamentos que serviriam de parâmetro para os licitantes, seriam, provavelmente, os mesmos encarregados da formulação dos preços ora questionados.*"

Pelas razões expendidas, e renovando as vênias por divergir, no caso concreto, dos pareceres técnicos, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2339/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.833/2007-2.
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Controladoria-Geral da União/PB; Município de João Pessoa/PB (08.778.326/0001-56).
3.2. Responsáveis: Aldo Cavalcanti Prestes (144.386.825-68); Cojuda – Construtora Julião Ltda. (09.271.321/0001-03); Conort – Construtora Nordeste Ltda. (01.747.579/0001-13); Cícero de Lucena Filho (142.488.324-53); Evaldo de Almeida Fernandes (092.216.034-15); Evandro de Almeida Fernandes (002.619.124-53); Potengi Holanda de Lucena (044.642.904-00).
4. Entidade: Município de João Pessoa/PB.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB) e 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3).
8. Advogados constituídos nos autos: Arthur Monteiro Lins Fialho (OAB/PB 13.264); Camilla da Araújo Ferreira (OAB/PB 13.932); Evandro Nunes de Souza (OAB/PB 5.113); Fabíola Marques

Monteiro (OAB/PB 13.099); Jackeline Alves Cartaxo (OAB/PB 12.206); Maria Veronica Luna Freire Guerra (OAB/PB 9.492); Solon Henriques de Sá e Benevides (OAB/PB 3.728), Thiago Giullio de Sales Germoglio (OAB/PB 14.370); Vanina Carneiro da Cunha Modesto (OAB/PB 10.737); Walter de Agra Júnior (OAB/PB 8.682).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 2.5 do Acórdão nº 3.405/2006-TCU-1ª Câmara (Relação nº 89/2006 do Gab. do Min. Augusto Nardes, Ata nº 44/2006, Sessão de 28/11/2006), com a finalidade de apurar prejuízo ao erário em decorrência da execução do Contrato de Repasse nº 0091965-44/1999, celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o Município de João Pessoa/PB,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 5º, § 1º, inciso IV, c/c art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 56/2007, arquivar o presente processo por descaracterização do débito;

9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e voto, aos responsáveis e aos interessados.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2339-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 003.962/2011-3.
Natureza: Representação
Entidade: Gerência Executiva do INSS em Joinville/SC.
Interessada: Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PAGAMENTO DE SUBSÍDIO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO PERTINENTE. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO SERVIDOR PARA EFETUAR O DESCONTO PREVISTO NO ART. 46 DA LEI Nº 8.112/1990, CONFORME JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PERMISSÃO DO DESCONTO EM FOLHA PREVISTO NO ART. 28 DA LEI Nº 8.443/1992, SEM CONSENTIMENTO DO DEVEDOR. POSSIBILIDADE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), a seguir reproduzida com ajustes de forma pertinentes (Documento Eletrônico nº 18):

*"Esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 1.793/2011-TCU-2ª Câmara, conheceu da presente Representação e expediu a seguinte ordem:*

*'1.4.1. determinar a oitiva do Sr. Dirceu Maia, Secretario de Recursos Humanos da Gerência Executiva do Instituto Nacional de Seguro Social em Joinville-SC, e da Sra. Sônia Rosa Andrade, pensionista, para que se pronunciem, no prazo de sessenta dias, acerca da manutenção de valor fixo pago a título de parcela complementar de subsídio na pensão instituída por Ayrton Machado de Andrade, em desconformidade com o art. 39, § 4º, da Constituição da República e os artigos 2º-C e 2º-D da Lei 10.910, de 15 de julho de 2004, alterada pela Lei 11.890, de 24 de dezembro de 2008' (peça 8).*

*2. Em obediência à determinação supra, esta Secretaria de Fiscalização expediu os Ofícios de Oitiva nº 151/Sefip e 152/Sefip à pensionista do ex-servidor Ayrton Machado de Andrade e ao Secretário de Recursos Humanos da Gerência Executiva do INSS em Joinville/Santa Catarina, respectivamente' (peças 9 e 10).*

*3. Em resposta ao questionamento deste Tribunal, o Sr. Dirceu Maia, Chefe da Seção de Recursos Humanos da GEX/INSS/JVL/SC, esclareceu '(...) que a manutenção do valor fixo da parcela complementar de subsídio no contracheque do Instituidor Ayrton Machado de Andrade ocorreu devido falha do sistema SIAPE, que não atualizou o valor da parcela complementar do subsídio em época apropriada' (peça 13).*

*4. O gestor informou ainda que a pensionista do instituidor Ayrton Machado de Andrade foi comunicada desse equívoco, e que um prazo para que ela apresentasse defesa administrativa fora aberto (v. peça 13). O valor da parcela complementar de subsídio seria, então, reduzida no mês de julho de 2011 e os valores indevidamente percebidos no período de julho de 2009 a junho de 2011 deveriam '(...) ser repostos ao erário na forma do artigo 46 da Lei n° 8112/1990'(peça 13), totalizando R$ 53.792,00 (cinquenta e três mil, setecentos e noventa e dois reais).*

*5. Como se viu, a Gerência Executiva do INSS em Joinville/SC reconheceu que no caso vertente a Lei nº 10.910/2004 (que reestruturou a remuneração da carreira de auditoria-fiscal da previdência social, entre outras), alterada pela Lei nº 11.890/2008, não estava sendo cumprida no que tange à absorção da parcela complementar de subsídio, o que gerou pagamentos indevidos à pensionista Sonia Rosa Andrade.*

*6. A pensionista, por sua vez, encaminhou ao TCU os elementos que compõem a peça 16 dos autos, os quais foram classificados pela interessada como Defesa Administrativa.*

*7. A senhora Sonia Rosa Andrade destacou em seu arrazoado que '(...) não se opõe à adequação dos seus vencimentos'(peça 16), mas considera arbitrária a devolução dos valores recebidos a maior – situação que não teria amparo legal.*

*8. Acrescentou que as verbas em excesso foram recebidas de boa-fé e que tais valores podem ser considerados como verba alimentar. Assim, a repetição do indébito seria indevida, haja vista entendimentos sobre o assunto sumulados pelo TCU, pela Advocacia-Geral da União, como também julgados do Superior Tribunal de Justiça (v. peça 16).*

*9. Com base nesses argumentos, a senhora Sonia Rosa Andrade solicitou ao TCU que fosse '(...) afastada a exigência de se restituir os valores recebidos a maior no período entre julho de 2009 até junho de 2011' '(peça 16).*

*10. Impende destacar que a Lei nº 11.890/2008, que alterou a Lei nº 10.910/2004, estabeleceu um mecanismo simples para o caso de decesso remuneratório decorrente da aplicação da nova metodologia salarial da carreira de auditoria previdenciária. Eis o teor do art. 2º-F da Lei nº 10.910/2004, acrescido por aquela primeira norma legal:*

*'Art. 2º-F. A aplicação das disposições desta Lei aos servidores ativos, aos inativos e aos pensionistas não poderá implicar redução de remuneração, de proventos e de pensões.*

*§ 1º Na hipótese de redução de remuneração, de provento ou de pensão, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, eventual diferença será paga a título de parcela complementar de subsídio, de natureza provisória, que será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na Carreira por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos e das Carreiras ou das remunerações previstas nesta Lei, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza, bem como da implantação dos valores constantes do Anexo IV desta Lei'(grifei).*

*11. Portanto, no caso sob exame, a parcela complementar de subsídio presente nos proventos do instituidor deveria ter sido absorvida ao longo dos anos (em virtude de reajustes salariais, por exemplo) - o que não ocorreu, conforme comprovado nesta Representação.*

*12. Consequentemente, os valores indevidamente pagos à defendente devem, sim, ser devolvidos ao Erário, uma vez que a dispensa de tal devolução somente seria admissível se o erro da Administração fosse escusável – hipótese que não se coaduna com a clareza do dispositivo legal acima transcrito.*

*13. Esse, aliás, é o entendimento do TCU expresso pela Súmula nº 249: 'É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais'(grifei).*

*14. Por fim, é bom lembrar que as reposições e indenizações ao Erário estão previstas no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/1990), mais precisamente no art. 46.*

*15. Pelo exposto, submeto à consideração superior proposta no sentido de que o Tribunal adote as seguintes providências:*

*I) determine à Gerência Executiva do INSS – Joinville/SC que, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.112/1990, desconte dos proventos da senhora Sonia Rosa Andrade, pensionista do ex-servidor Ayrton Machado de Andrade, a quantia de R$ 53.792,00 (cinquenta e três mil, setecentos e noventa e dois reais), decorrente da falta de absorção da parcela complementar de subsídio no período de julho de 2009 a junho de 2011, o que configurou descumprimento das regras insertas nos arts. 2º-C, 2º-D e 2º-F da Lei 10.910/2004, alterada pela Lei 11.890/2008;*

*II) dê ciência à senhora Sonia Rosa Andrade da deliberação a ser exarada; e*

*III) arquive os autos, após cumprimento da determinação inserta no item I."*

É o Relatório.

VOTO

Rememorando o que consta do relatório precedente, tratam os autos de representação acerca do pagamento de parcela complementar de subsídio, na pensão instituída por Ayrton Machado de Andrade, em desconformidade com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal e os artigos 2º-C e 2º-D, da Lei nº 10.910/2004, alterada pela Lei nº 11.890/2008.

2. Mediante o Acórdão nº 1.793/2011-2ª Câmara (Relação nº 9/2011 – Gabinete Ministro Augusto Nardes – Ata nº 9/2011), o Tribunal conheceu da representação e determinou a oitiva do Sr. Dirceu Maia, Secretário de Recursos Humanos da Gerência Executiva do Instituto Nacional de Seguro Social em Joinville/SC (GEX/INSS/JVL/SC), e da Sra. Sônia Rosa Andrade, pensionista, para pronunciamento quanto à irregularidade identificada no processo.

3. Nesse sentido, a unidade técnica expediu os Ofícios nºs 151/Sefip e 152/Sefip, ambos de 26/5/2011, solicitando aos referidos interessados esclarecimentos quanto à ilegalidade objeto da presente representação (Documentos Eletrônicos nºs 9 e 10).

4. Em resposta, o Sr. Dirceu Maia esclareceu que:

i. o erro decorreu de falha no sistema Siape, o qual não atualizou o valor da parcela complementar do subsídio, o que ocorreria em julho/2011; e

ii. os valores pagos indevidamente (R$ 53.792,00) seriam repostos ao erário na forma do art. 46 da Lei nº 8.112/1990 (Documento Eletrônico nº 13).

5. De sua parte, a Sra. Sônia Rosa Andrade informou não se opor à adequação dos seus proventos à legislação aplicável, mas considera arbitrária a devolução dos valores recebidos a maior, vez que recebidos de boa-fé e terem natureza alimentar.

6. Como visto no resumo das justificativas oferecidas às oitivas determinadas por esta Corte, a Gerência Executiva do INSS em Joinville/SC e a pensionista reconhecem que o art. 2º-F da Lei nº 10.910/2004, a seguir reproduzido, não estava sendo adequadamente aplicado:

*"Art. 2º-F. A aplicação das disposições desta Lei aos servidores ativos, aos inativos e aos pensionistas não poderá implicar redução de remuneração, de proventos e de pensões.*

*§ 1º Na hipótese de redução de remuneração, de provento ou de pensão, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, eventual diferença será paga a título de parcela complementar de subsídio, de natureza provisória, que será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na Carreira por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos e das Carreiras ou das remunerações previstas nesta Lei, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza, bem como da implantação dos valores constantes do Anexo IV desta Lei".* (grifo acrescido)

7. Nesse sentido, tanto a autoridade responsável como a pensionista em comento concordam que os proventos desta sejam ajustados. Entretanto, pretende a beneficiária que os valores indevidamente recebidos por ela sejam dispensados de reposição ao erário.

8. Acerca da pretensão da pensionista, esclareço que a dispensa dos valores que recebeu indevidamente somente seria possível em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade de origem. Entretanto, ante a clareza do dispositivo legal acima transcrito, entendo não haver margem para interpretação equivocada, por minimamente razoável que seja. Assim, inaplicável ao caso o Enunciado da Súmula de Jurisprudência nº 249.

9. Também não é adequada a proposição da unidade técnica de que o Tribunal determine de imediato a devolução dos valores irregulares, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.112/1990, vez que a jurisprudência dos tribunais pátrios, em especial a do egrégio Supremo Tribunal Federal proíbe tal providência quando não autorizada previamente pelo servidor (devedor); é exemplo, no âmbito do Pretório Excelso, o MS 24.182/DF, impetrado por servidor da Câmara dos Deputados contra ato do 1º Secretário que, após resultado de Processo Administrativo Disciplinar (Comissão de Inquérito Administrativo n.º 100.081/96-CD), determinou o desconto, em sua remuneração, o montante de R$ 40.422,49 (débito calculado em 22/02/1996) em virtude do desaparecimento de 187 talonários de tíquetes alimentação que estavam sob sua guarda. A propósito, reproduzo, abaixo, a ementa do referido julgado:

ocesso:

Mandado de Segurança

*2. Desaparecimento de talonários de tíquetes-alimentação. Condenação do impetrante, em processo administrativo disciplinar, de ressarcimento ao erário do valor do prejuízo apurado.*

*3. Decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados de desconto mensais, em folha de pagamento, sem a autorização do servidor.*

*4. Responsabilidade civil de servidor. Hipótese em que não se aplica a auto-executoriedade do procedimento administrativo.*

*5. A Administração acha-se restrita às sanções de natureza administrativa, não podendo alcançar, compulsoriamente, as conseqüências civis e penais.*

*6. À falta de prévia aquiescência do servidor, cabe à Administração propor ação de indenização para a confirmação, ou não, do ressarcimento apurado na esfera administrativa.*

*7. O Art. 46 da Lei no 8.112, de 1990, dispõe que o desconto em folha de pagamento é a forma como poderá ocorrer o pagamento pelo servidor, após sua concordância com a conclusão administrativa ou a condenação judicial transitada em julgado.*

*8. Mandado de Segurança deferido.*

(Rel. Min. Maurício Corrêa, julg. em 12/2/2004, DJ de 3/9/2004)

10. Pelo teor das manifestações constantes dos autos, deduz-se que a autorização a que alude a Lei Estatutária não ocorreu, até mesmo pelo fato de a pensionista sequer concordar com a restituição, conforme itens 7 a 9 do relatório.

11. Reputo tal procedimento plenamente cabível aos pensionistas que venham a autorizar o mencionado desconto em folha, acaso, por hipótese, haja algum entendimento contrário, no sentido de que o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/1990 seria direcionado apenas a servidores. Nesse sentido, cito trecho do relatório condutor do Acórdão 83/2009-2ª Câmara (TC-008.354/2004-7, Rel. Min. Raimundo Carreiro), que bem demonstra essa possibilidade:

*"38. Finalmente, no que se refere à possibilidade de desconto parcelado do valor referente à multa aplicada pelo TCU, não obstante o disposto no art. 649, IV, do Código de Processo Civil, ressalta-se o texto do art. 46 da Lei 8112/90 c/c o art. 28, inciso I, da Lei 8443/92, que possibilitam ao TCU a determinação de desconto em folha para fins ressarcimento ao erário.*

*39. Ainda, nesse sentido, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança 24544-1, em 04/08/2004, do qual extrai-se o seguinte trecho, constante do voto do Ministro-Relator, Marco Aurélio:*

*'No mais improcede o inconformismo do impetrante. A Lei 8112/90 autoriza o desconto, quer se tenha o envolvimento da remuneração, quer de proventos ou de pensão. A tanto equivale a referência, na cabeça do art. 45, à remuneração ou provento e, no art. 46, à pensionista. Pois bem, a espécie está enquadrada na previsão da lei acerca do desconto, conforme visto, contemplado no inciso I do art. 28 da Lei 8443/92, sendo dispensável, por isso mesmo, a manifestação de vontade de servidor ativo, inativo, ou pensionista.'"*

12. Diante dessa última observação, a determinação proposta pela Sefip deve se ajustar à jurisprudência pátria, o que não invalida o principal, no caso que os pagamentos indevidos efetivamente o são, por isso a quantia correspondente deve ser restituída ao erário. Assim, inicialmente deverá ser instaurado o devido procedimento administrativo para obter autorização do desconto dos valores pagos irregularmente à pensionista, na forma prevista no art. 46 da Lei nº 8.112/1990.

13. Na hipótese de restar infrutífero esse caminho, deve, desde já, ser dirigido comando objetivando a instauração da competente tomada de contas especial, com a finalidade de possibilitar o desconto em referência, só que com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, o qual independe de autorização do devedor, conforme decidiu o STF no âmbito do MS 25.463/DF, que embora tenha tratado da mesma situação declinada no item 9 deste voto, teve outro deslinde. Reproduzo, abaixo, ementa do referido **decisum,** assim como o teor do informativo da Suprema Corte sobre o tema:

Ementa:

*"MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DESCONTO NA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR. POSSIBILIDADE, NOS TERMOS DO ART. 28, I, DA LEI 8.443/1992. SEGURANÇA DENEGADA.*

*I – A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a Tomada de Contas Especial não constitui procedimento administrativo disciplinar, tendo por objeto a defesa da coisa pública;*

*II - O desconto em folha decorrente de norma legal, como previsto no art. 28, I, da Lei 8.443/1992, não depende de aquiescência do servidor.*

*III - Segurança denegada."*

(Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. em 2/8/2011, grifei)

Informativo:

*"Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) negou Mandado de Segurança (MS 25643) impetrado por um servidor da Câmara dos Deputados a quem foi atribuída a responsabilidade pelo desaparecimento de 187 talonários de tickets alimentação. No MS, ele contestava decisão que levou à restituição dos valores por meio de desconto em sua folha de pagamento e pedia que fosse interrompido esse procedimento, determinado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).*

*Segundo o ministro Ricardo Lewandowski, foi instaurado um processo administrativo em razão do desaparecimento dos tickets alimentação e, ao final, o servidor foi considerado responsável pelo caso, pois os talões estariam sob sua guarda. Dessa forma, foi determinado que o valor correspondente deveria ser restituído mediante descontos mensais em sua remuneração.*

*O servidor então impetrou um primeiro Mandado de Segurança (MS 24182) no Supremo, em que buscava a suspensão do desconto em sua folha de pagamento. Ao julgar o MS, em 2004, a Corte deferiu o pedido, ao entendimento de que, pela falta de prévio consentimento do servidor, caberia à Administração propor ação de indenização para confirmação, ou não, do ressarcimento apurado na esfera administrativa.*

*No entanto, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o servidor, em razão dos mesmos fatos, teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito. Em seguida, a Câmara dos Deputados iniciou os descontos na remuneração do servidor. Inconformado com essa decisão, o servidor impetrou novo mandado de segurança (MS 25643) para sustar esse desconto, alegando que teria havido violação à coisa julgada material, pois no primeiro mandado de segurança o Supremo tinha impedido o desconto.*

*Em decisão unânime, no entanto, a Primeira Turma entendeu que não houve violação à coisa julgada, pois o Supremo assentou jurisprudência no sentido de que, se o desconto decorre de norma legal, como no caso, ou seja, previsto no artigo 28, I, da Lei 8.443/92, não se cogita de consentimento do servidor. 'O que se exige é apenas que a dívida seja e que tenha sido apurada em procedimento administrativo regular, com estrita observância dos poderes do contraditório e da ampla defesa', afirmou o relator. (...)"*

(disponível em http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=185646&caixaBusca=N, acesso em 24/8/2011).

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

1. Processo nº TC 003.962/2011-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Gerência Executiva do INSS em Joinville/SC.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos originários do Acórdão nº 1.793/2011-TCU-2ª Câmara (Relação nº 9/2011 – Gabinete Ministro Augusto Nardes – Ata nº 9/2011 – DOU 6/4/2011), que cuidam de representação acerca da manutenção de valor fixo pago a título de parcela complementar de subsídio na pensão instituída por Ayrton Machado de Andrade, em desconformidade com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal e os arts. 2º-C e 2º-D da Lei nº 10.910/2004, alterada pela Lei nº 11.890/2008,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com base no art. 235, c/c art. 137, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Gerência Executiva do INSS em Joinville/SC que:

9.2.1. com fundamento nos arts. 45 e 46 da Lei nº 8.112/1990, instaure procedimento administrativo visando à obtenção de autorização da Sra. Sonia Rosa Andrade, pensionista do ex-servidor Ayrton Machado de Andrade, objetivando descontar dos seus proventos a quantia correspondente a R$ 53.792,00 (cinquenta e três mil, setecentos e noventa e dois reais), em decorrência da não absorção da parcela complementar de subsídio, no período julho/2009 a junho/2011, paga em desconformidade com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal e os arts. 2º-C e 2º-D da Lei nº 10.910/2004, alterada pela Lei nº 11.890/2008;

9.2.2. acaso infrutíferas as providências referidos no subitem 9.2.1. supra, instaure tomada de contas especial com o objetivo de obter o ressarcimento dos valores ali consignados;

9.2.3. providencie, se ainda não o fez, o ajuste, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência desta deliberação, dos pagamentos irregulares referidos no subitem 9.2.1, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, ante o disposto nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262, **caput**, do Regimento Interno do TCU;

9.2.4. dê ciência, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da notificação, à Sra. Sonia Rosa Andrade do inteiro teor deste acórdão, esclarecendo à referida interessada que a eventual interposição de recurso com efeito suspensivo não a eximirá da reposição dos valores por ventura recebidos durante a vigência do efeito suspensivo, no caso do não provimento da peça recursal.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2340-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 019.123/2011-6
Natureza: Agravo.
Agravantes: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional – Senai/DN e Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional – Sesi/DN.
Interessada: Informe Comunicação Integrada Ltda. (CNPJ 26.428.219/0001-80).
Advogados constituídos nos autos: Renata Antony de Souza Lima Nina, OAB/DF nº 23.600; Ângela Cignachi Baeta Neves, OAB/DF nº 18.730; Francisco de Paula Filho, OAB/DF nº 7.530.

SUMÁRIO: AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. SERVIÇOS DE ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. POSSÍVEL EXIGÊNCIA INDEVIDA DE REQUISITO DE HABILITAÇÃO. SUSPENSÃO CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS DOS AGRAVANTES. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos, originariamente, de representação encaminhada pela empresa Informe Comunicação Integrada Ltda. (peça 1), com base no § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, reportando possível irregularidade no edital da Concorrência nº 4/2011, promovida, em conjunto, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional (Senai/DN) e pelo Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN).

2. O referido certame tem por objeto a contratação de serviços especializados de consultoria e assessoria de imprensa, análise de noticiário e monitoramento e planejamento de ações em redes sociais, a fim de promover programas e projetos do Sesi e do Senai.

3. Segundo a autora da representação, o item 2.1, alínea "e", do instrumento convocatório (peça 3), ao vedar participação simultânea de empresas com sócios e diretores em comum, inviabilizou seu ingresso na disputa, simultaneamente com o da CDN Comunicação Corporativa Ltda., já que aquelas empresas se enquadrariam na hipótese descrita.

4. Ressaltou a representante que a exigência em questão não encontraria amparo na Lei nº 8.666/1993, nos Regulamentos de Licitações e Contratos das entidades promotoras e na jurisprudência desta Corte.

5. Por tal motivo, ante a iminência de realização da sessão de abertura de envelopes, solicitou a autora suspensão cautelar da concorrência e, no mérito, a declaração da nulidade do item criticado, com a consequente republicação do edital.

6. No exercício da Presidência desta Corte, examinei a matéria, na forma do inciso XVI do art. 28 do Regimento Interno (peça 8), e considerei presentes os requisitos para adoção da providência cautelar requerida pela autora, visto que:

*"a) o perigo na demora está caracterizado pela iminente realização da sessão de abertura de envelopes, que ocorrerá às 15:00 do dia 12/07/2001;*

*b) os indícios do bom direito estão configurados:*

*b.1) na ausência de apoio legal e regulamentar para a cláusula editalícia em análise, eis que não há, nem nos regulamentos dos entes promotores, nem na Lei nº 8.666/1993, vedação à participação simultânea em licitação de empresas que possuam sócios em comum;*

*b.2) no art. 30 da mencionada Lei nº 8.666/1993, que impede exigências de habilitação não previstas naquele diploma legal;*

*b.3) na jurisprudência desta Corte (Acórdão nº 297/2009-TCU-Plenário), que somente considera irregular o ingresso concomitante em licitação de empresas com sócios comuns quando se trata de: (i) convite; (ii) contratação por dispensa de licitação; (iii) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; e (iv) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra; hipóteses que não se configuram na concorrência em apreço;*

*b.4) na inexistência, até o momento, de indícios de ocorrência de conluio ou fraude à licitação;*

*b.5) na possibilidade de indevido alijamento de potenciais interessados do certame, em decorrência da restrição em tela."*

7. Dessa forma, ao acatar as manifestações da 5ª Secretaria de Controle Externo - 5ª Secex (peças 5 e 6), conheci da representação (peça 8), nos termos do inciso VI do art. 237 do Regimento Interno, e determinei:

*"a) ao Sesi/DN e ao Senai/DN, cautelarmente, com base no art. 276 do Regimento Interno, a suspensão de atos relativos à Concorrência nº 4/2011 até julgamento do mérito da matéria;*

*c) à Secex/5:*

*c.1) com fundamento no § 2º do art. 276 do Regimento Interno, a realização de oitiva das entidades promotoras do certame, nos termos sugeridos (peça 5, item 31, incisos II e III);*

*c.2) a comunicação desta decisão à autora da representação."*

8. Em atenção ao comando desta Corte, o Sesi/DN e o Senai/DN suspenderam o procedimento licitatório, embora a sessão de abertura de envelopes tenha chegado a ocorrer, uma vez que a medida cautelar não foi tempestivamente comunicada àquelas entidades.

9. Posteriormente, o Sesi/DN e o Senai/DN, com esteio no art. 289, § 4º, interpuseram agravo (peça 20), com pedido de efeito suspensivo. Alegaram, em síntese, que:

i. a autora da representação está participando do certame, o que afasta o indício do bom direito e o perigo da demora, ante a ausência de prejuízos àquela empresa;

ii. a outra firma com sócio em comum com a autora não possui interesse na representação, já que não participou da licitação;

iii. a autora não possui interesse e legitimidade para a representação em exame, ante o que estabelece o art. 3º do Código de Processo Civil – CPC, subsidiariamente aplicável aos processos do TCU por força do art. 298 do Regimento Interno, uma vez que não foi prejudicada e está a defender direito de terceiro, o que seria vedado pelo art. 6º do CPC;

iv. em face da ausência de legitimidade da autora, este processo deve ser extinto sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC;

v. a regra criticada pela autora foi estipulada por sugestão da Controladoria-Geral da União;

vi. conforme jurisprudência do TCU, não estão sujeitos aos estritos termos da Lei nº 8.666/1993, eis que possuem regulamentos próprios de licitação; e

vii. o perigo na demora milita a seu favor, dados os prejuízos decorrentes da suspensão do certame licitatório.

10. Por tais motivos, requereram o Sesi/DN e o Senai/DN a reconsideração ou a concessão de efeito suspensivo à decisão que sustou cautelarmente o procedimento licitatório em foco.

É o Relatório.

VOTO

Anoto, em preliminar, que atuo na presente fase processual em razão da analogia ao entendimento firmado pelo Tribunal na questão de ordem formulada na sessão de 8/10/2003 pelo eminente Ministro Marcos Vinicios Vilaça visto, enquanto na Presidência da Corte, e estando ausente legal e regularmente o eminente relator, Ministro Aroldo Cedraz, não havendo substituto designado, ter, ao fundamento do art. 28, XVI, do Regimento Interno do Tribunal, apreciado a representação formulada pela empresa Informe Comunicação Integrada Ltda., e adotado, por despacho, medida cautelar suspensiva do prosseguimento da Concorrência nº 4/2011, promovida em conjunto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional (Senai/DN), e pelo Serviço Social da Indústria (Sesi/DN).

2. Feito o registro, e uma vez atendidos os requisitos regimentais para tal, conheço do agravo interposto conjuntamente pelos Senai/DN e Sesi/DN contra o aludido despacho suspensivo da Concorrência nº 4/2011, que tem como objeto a contratação de serviços especializados de assessoria de imprensa, análise de noticiário e monitoramento e planejamento de ações em redes sociais, de modo a promover ações e projetos de ambas as entidades agravantes.

3. Rememorando, a providência cautelar foi adotada ante a iminência da abertura do certame, o que caracterizaria o perigo na demora, e tendo em vista a presença de indícios do bom direito, eis que a cláusula do edital questionada pela autora, relativa à vedação da participação simultânea de empresas com sócios comuns poderia alijar potenciais interessados do certame, não possuía amparo na Lei nº 8.666/1993, nos regulamentos próprios das entidades ou na jurisprudência do TCU.

4. Na oportunidade, foi suscitado o entendimento estabelecido no Acórdão nº 297/2009-Plenário, que somente considera irregular a situação em apreço quando a participação concomitante das empresas se der em:

i. convite;

ii. contratação por dispensa de licitação;

iii. existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; e

iv. contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra.

5. Tais hipóteses não se configuraram na concorrência em apreço em que não foram apontados também indícios de conluio ou fraude.

6. Para fundamentar seu pleito de reconsideração do despacho ou de concessão de efeito suspensivo àquela deliberação monocrática, o Sesi/DN e o Senai/DN alegaram, basicamente:

a) inexistência de interesse e de legitimidade da autora, que está participando normalmente do certame e não poderia pleitear, em nome próprio, direito de terceiro, que, no caso, seria a empresa CDN Comunicação Corporativa, que não compareceu à licitação e não teria, em consequência, interesse nesta representação;

b) aplicam-se à situação em foco, subsidiariamente, os arts. 3º, 6º e 267, inciso VI, do Código de Processo Civil (CPC), o que autorizaria a extinção do processo sem julgamento do mérito;

c) existe reversão do perigo na demora, ante os prejuízos decorrentes da sustação da licitação;

d) não estão sujeitos aos estritos termos da Lei nº 8.666/1993, mas aos seus regimentos internos de licitações, que seguem os princípios gerais de licitação, que não impediriam a regra questionada;

e) a regra foi sugerida pela Controladoria Geral da União, para evitar conluios em licitações do Sistema "S", conforme Relatório nº 181160.

7. Com base nos elementos e documentos coligidos aos autos, assim como na esteira da jurisprudência deste Tribunal, considero improcedentes tais argumentos. É que se reconhece, pacificamente na Casa, que o papel do representante, tal como o do denunciante, é apenas o de provocar a atuação fiscalizadora da Corte, a quem compete, a partir daí, prosseguir com as averiguações, com base no princípio do impulso oficial (v.g. Acórdãos nºs 1.615/2011, 370/2011, 87/2011, 2.873/2010,

1.617/2010, 1.090/2010, 1.218/2008, 649/2008, 139/2007, 2.323/2006, do Plenário e 8.071/2010 e 5.562/2010, da 1ª Câmara).

8. Assim, a finalidade da representação e da denúncia não é a tutela de interesse subjetivo próprio ou de terceiros, mas sim a defesa da administração pública e a correta aplicação de dispositivos normativos.

9. Acrescente-se que o §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, ao facultar a qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica representar ao Tribunal de Contas ou ao controle interno, deixa claro, em sua parte final, que o objetivo de tal faculdade é subsidiar a ação de controle exercida por aqueles órgãos fiscalizadores, prevista no **caput** do mencionado artigo.

10. Não há, pois, que se falar em necessidade de interesse e de legitimidade da autoria quando se trata de representação, o que afasta, consequentemente, a incidência dos dispositivos do CPC mencionados pelos recorrentes.

11. Destaco, ainda, que não foi demonstrada a suposta reversão do perigo na demora, já que a alegação das entidades foi genérica e não apontou quais seriam os prejuízos da postergação da contratação de serviços que, em princípio, não são urgentes ou essenciais à continuidade do funcionamento das recorrentes. Sendo assim, não se justifica o pedido para a concessão de efeito suspensivo, aventada pelos agravantes.

12. Por fim, enfatizo que a instrução da 5ª Secex, que subsidiou o despacho agravado, já havia esclarecido, com relação à sugestão da CGU e aos normativos próprios das entidades do Sistema "S"; veja-se:

*"21. Ressalte-se que o caso concreto, disposto no relatório de auditoria do controle interno (p. 1-6, peça 4), tratou de um convite e, por isso, caracterizou restrição da competitividade, uma vez que participam de tal modalidade apenas três empresas. Verificou-se que o ponto principal da constatação não foi a restrição à competição e sim o aditamento do contrato questionado em desacordo com o art. 6°, inciso II, 'b' do RLC da entidade. Ademais, o Sesi/DN e o Senai/DN adotaram a recomendação da CGU de forma extensiva e a aplicaram para todas as situações, independente do caso concreto analisado pelo controle interno, o que não é recomendável.*

*(...)*

*23. Além do mais, quaisquer que sejam as exigências de habilitação, devem estas manterem vínculo com os RLC das entidades e estarem justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame."*

13. Ressalto que há recomendações deste Tribunal similares à da CGU, referida anteriormente. No item 9.7 do Acórdão nº 2.136/2006-TCU-1ª Câmara, prolatado quando da apreciação do TC-021.203/2003-0, da minha relatoria, esta Corte de Contas recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que

"(...) *oriente todos os órgãos/entidades da Administração Pública a verificarem, quando da realização de licitações, junto aos sistemas Sicaf, Siasg, CNPJ e CPF, estes dois últimos administrados pela Receita Federal, o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de parentesco, fato que, analisado em conjunto com outras informações, poderá indicar a ocorrência de fraudes contra o certame.*" (grifei)

14. No mesmo sentido, o Plenário desta Casa analisou, recentemente, auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti) na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito do TC-011.643/2010-2, relatado pelo eminente Ministro Valmir Campelo.

15. No relatório da unidade técnica há trechos esclarecedores do entendimento do Tribunal sobre o assunto, dos quais considero oportuno transcrever os seguintes:

"(...)

*65. Com vistas a identificar possíveis comportamentos inadequados de licitantes durante a realização do pregão, foi executado o procedimento de auditoria P3_1 (...) visando detectar a*

*participação de empresas com sócios em comum que apresentaram propostas para o mesmo item de uma mesma licitação, fato que, potencialmente, restringiria a competitividade do certame e favoreceria a incidência de conluio entre os participantes.*

*66. Foram encontrados 16.547 casos em que pelo menos duas empresas deram lance para determinado item do pregão e possuíam, pelo menos, um sócio em comum (...). Ressalte-se que os resultados obtidos representam apenas indícios, carecendo de análise caso a caso para a confirmação da irregularidade tratada neste achado de auditoria.*

*(...)*

*71. O fato de a primeira empresa ter se sagrado vencedora do certame, constitui apenas um indício. Somente a partir de uma verificação mais aprofundada sobre os procedimentos adotados durante a licitação é que poderia ser identificada a existência ou não de conluio entre essa empresa e as duas outras licitantes que tinham o sócio em comum.*

*(...)*

*72. Dessa forma, para minimizar a possibilidade da ocorrência desses conluios, é recomendável que os pregoeiros e demais servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios, tomem ciência da composição societária das empresas participantes dos certames, de forma a ficarem atentos a atitudes potencialmente suspeitas envolvendo essas empresas (...)".* (grifei)

16. Ao apreciar o citado processo, o Plenário, por meio do Acórdão nº 1.793/2011, acolheu proposta do relator e fez recomendações à SLTI/MP; veja-se:

*"(...)*

*9.3.2. promova alterações no sistema Comprasnet:*

*9.3.2.1. para emitir alerta aos pregoeiros sobre a apresentação de lances, para o mesmo item, por empresas que possuam sócios em comum, com vistas a auxiliá-los na identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame que possam sugerir a formação de conluio entre essas empresas, em atenção ao art. 90 da Lei nº 8.666/1993;*

*(...)"* (grifei)

17. A toda prova, portanto, que no caso da recomendação da CGU, trazida aos autos pelos agravantes, bem como nas situações similares, em que houve a atuação desta Corte de Contas, o que se pretendeu foi alertar os responsáveis pelos certames licitatórios sobre uma situação de risco, configurada pela participação, no processo, de empresas com sócios em comum.

18. Tal risco, conforme bem expresso na recomendação do Acórdão nº 1.793/2011-TCU-Plenário, deve ser mitigado, mediante identificação das empresas que se enquadrem nessa situação e de outros fatores que, em conjunto, e em cada caso concreto, possam ser considerados como indícios de conluio e fraude à licitação.

19. As situações expostas, portanto, são bem diversas da que se verifica nos presentes autos, em que se fez uma vedação **a priori**, ao arrepio da legislação aplicável, impedindo, sem uma exposição de motivos esclarecedora ou outros indícios de irregularidades, que empresas participassem do certame, ferindo, sem sombra de dúvidas, os princípios da legalidade e da competitividade, a que estão sujeitas as entidades do sistema "S".

20. Desse modo, tendo em vista que não foram descaracterizados os indícios do bom direito e que persiste o perigo na demora, a continuidade da licitação poderia criar situação jurídica de difícil reversão, razão pela qual deve ser negado provimento ao agravo.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que esta Corte aprove o acórdão que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2341/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.123/2011-6
2. Grupo II – Classe I – Agravo.
3. Agravantes: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional (Senai/DN) e Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional – (Sesi/DN).
3.1. Interessada: Informe Comunicação Integrada Ltda. (CNPJ 26.428.219/0001-80).
4. Unidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional (Senai/DN) e Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional (Sesi/DN).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Renata Antony de Souza Lima Nina, OAB/DF nº 23.600; Ângela Cignachi Baeta Neves, OAB/DF nº 18.730; Francisco de Paula Filho, OAB/DF nº 7.530.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pelo Senai/DN e pelo Sesi/DN contra despacho que, diante de representação formulada pela empresa Informe Comunicação Integrada Ltda., sustou cautelarmente a Concorrência nº 4/2001, promovida pelos agravantes em conjunto.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, conhecer do agravo interposto e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao Senai/DN, ao Sesi/DN e à Informe Comunicação Integrada Ltda.;

9.3. encaminhar os autos à 5ª Secretaria de Controle Externo – 5ª Secex, para prosseguimento da instrução da representação formulada pela Informe Comunicação Integrada Ltda.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2341-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
**TC 011.818/2010-7**
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa.
Responsáveis: Luiz Antônio Pagot (CPF 435.102.567-00), Thomaz Aquino Nogueira Neto (CPF 046.970.498-53) e Paulo Vieira de Souza (CPF 403.961.698-72).
Advogado constituído nos autos: não há.

**Sumário:** FISCOBRAS 2010 (FISCALIS 317/2010). TRECHO SUL DO RODOANEL DE SÃO PAULO. SUB-ROGAÇÃO INDEVIDA DE CONTRATO. AUDIÊNCIA PRÉVIA. IMPROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. MULTA.

## RELATÓRIO

No âmbito do Fiscobras 2010, a 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-2 realizou auditoria nas obras de construção do trecho sul do Rodoanel Mário Covas, no Estado de São Paulo (PT 26.782.1461.111V.0035/2010).

2. Dados o término da obra e o fim da vigência dos respectivos contratos, o objetivo da fiscalização foi verificar a manutenção das condições acordadas no termo de ajustamento de conduta 18/2009, firmado entre o Ministério Público Federal em São Paulo, a Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa e os consórcios executores dos cinco lotes do empreendimento.

3. No curso dos trabalhos, a única ocorrência detectada foi a sub-rogação indevida da execução do contrato 3.587/2006, relativo às obras do lote 5 do Rodoanel, já que aquele pacto foi originalmente assinado com o consórcio OAS/Mendes Júnior, que, posteriormente, alterou sua estrutura societária para constituir-se em sociedade de propósito específico – SPE, sob a denominação Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.

4. A nova entidade, entretanto, incorporou uma terceira empresa cotista, a Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., que não participou da licitação vencida pelo consórcio original.

5. Em princípio, tal procedimento estaria em desacordo com o edital do certame, que admitia a participação de consórcios formados pelo máximo de duas empresas, e com o art. 20 da Lei 8.987/1995, que somente autoriza "que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa **antes da celebração do contrato**" (grifei).

6. Por tais motivos, esta Corte, por intermédio do acórdão 1.963/2010, determinou a realização das audiências prévias de Thomas de Aquino Nogueira Neto e de Paulo Vieira de Souza, respectivamente ex-diretor presidente e ex-diretor de engenharia do Dersa, ambos signatários do segundo termo aditivo ao contrato 3.587/2006, que promoveu a questionada sub-rogação daquele pacto.

7. As respostas dos responsáveis foram discutidas pela Secob-2 nos seguintes termos (fls. 87/95):

"I.1. **Resposta:**

15. Em expediente do dia 30 de setembro de 2010 (fls. 60-74, v.p.), os responsáveis apresentaram defesa conjunta, resumida conforme se segue.

16. Primeiramente, os responsáveis alegam que a matéria em apreço foi examinada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), que reconheceu a legalidade da alteração empreendida ao contrato nº 3587/2006 para que o consórcio OAS/Mendes fosse sub-rogado pela sociedade de propósito específico (SPE) 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.'.

17. A partir disso, citam trecho do Acórdão do TCESP, no âmbito do TC 017350/026/06, conforme transcrição a seguir (fl. 63, v. p.):

*'Por fim, o 2º Termo de Aditamento, de 27/08/07, celebrado com propósito de alterar a contratada 'Consórcio OAS – Mendes' pela 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.', contou com o apoio de questionamento respondido afirmativamente pela Dersa durante a fase de esclarecimentos do edital, além de não ter provocado qualquer alteração nas responsabilidades assumidas pela contratada.*

*Diante de todo o exposto, acompanho as manifestações favoráveis da digna PFE, bem como dos órgãos de instrução e VOTO pela regularidade da pré-qualificação e concorrência nº 03/05, dos correspondentes contratos firmados pela Dersa – Desenvolvimento Rodoviário S/A e termos aditivos em exame. Recomendo à Origem atenção quanto ao enunciado da Súmula nº 25 de jurisprudência deste Tribunal, agora em plena vigência.'*

18. Em seguida, invocam o princípio da razoabilidade para destacarem que, na prática, a sub-rogação do contrato nº 3587/2006 à SPE 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.' não teria gerado qualquer impacto negativo ao contratante Dersa, não teria configurado burla a licitação nem violação aos princípios da licitação e do Direito Administrativo.

19. Ainda, conforme as alegações apresentadas, o motivo da constituição da mencionada SPE teria sido a complexidade e o grande vulto das obras contratadas, e a organização do consórcio formado pelas duas empresas em uma só pessoa jurídica representaria uma série de vantagens, pois propiciaria uma maior segurança ao Dersa no tocante à fiscalização contábil-patrimonial, pois deixaria mais nítida a responsabilidade da empresa contratada e de seus sócios componentes, além de representar uma maior estabilidade nas relações entre o ente público e o particular.

20. Adiante, afirmam que a constituição de SPEs para execução de contratos administrativos que envolvem atividades complexas, de longo prazo, que necessitam de estruturação exclusiva de recursos materiais e pessoal para seu desempenho encontraria amparo tanto na Lei de Concessões (Lei 8987/1995) quanto na Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei 11079/2004), que exigem a personificação do consórcio vencedor em SPE.

21. Defendem, por conseguinte, que a aplicação analógica das disposições contidas na Lei 8987/1995 e na Lei 11079/2004 aos contratos firmados com base na Lei 8666/1993 seria possível, posto que os valores que nortearam o legislador a estabelecer a participação das SPEs reguladas nos três normativos são idênticos, isto é, teriam o condão de oferecer à Administração as garantias necessárias para que o interesse público seja plenamente atendido, em especial quando se está diante de objetos contratuais de grande vulto, como seria o caso. Dessa forma, a possibilidade de criação de uma SPE não deveria ser afastada tão somente em razão da ausência de previsão expressa na Lei 8666/1993.

22. Ademais, os defendentes alegam que a constituição da referida SPE encontraria amparo, ainda, nos princípios da razoabilidade e da eficiência, bem como em uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico.

23. Para tanto, citam o parecer do jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral, consultado pelo Dersa para análise do caso em questão (fls. 14/24, anexo 1). Naquele documento, o parecerista concluiu que, a partir de uma interpretação sistemática e por aplicação do princípio da razoabilidade, o Dersa poderia autorizar a constituição de uma SPE por empresas que, em consórcio, foram contratadas para execução do lote do trecho sul do Rodoanel Mário Covas, ressalvando, apenas, que tal constituição não poderia ser imposta, ao contrário das hipóteses previstas nas Leis 8987/1995 e 1079/2005.

24. Além disso, o jurista pondera que as referidas empresas consorciadas, ao constituírem a SPE, deveriam assumir a responsabilidade solidária pela execução do contrato, a fim de que fosse afastado qualquer conflito com o art. 33, inciso V e art. 55, inciso XIII, da Lei 8666/1993, que atribuem a responsabilidade solidária pela execução dos contratos às empresas consorciadas e exigem manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação constantes da licitação.

25. Ainda sobre esse assunto, os defendentes apresentam os esclarecimentos oferecidos pelo Dersa durante o procedimento licitatório, ao ser questionado sobre a possibilidade de constituição de SPEs pelas empresas consorciadas que viessem a ser contratadas para execução das obras em questão, em função de seu grande vulto, tal qual transcrito a seguir:

*'É possível a assunção de personalidade jurídica própria pelo consórcio que venha a ser contratado, desde que os consorciados permaneçam detendo o controle do capital da SPE e que as empresas consorciadas assumam responsabilidade solidária e subsidiária em relação à SPE. Nestes casos será aceita a cessão do contrato entre o consórcio e a SPE criada para este fim pela personificação jurídica daquele, mediante anuência prévia do Dersa.'*

26. Desse modo, concluem que além de a posterior constituição da SPE não haver afrontado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a sub-rogação teria mantido a mesma delimitação de responsabilidades exigida pela concorrência 03/05 e apresentada pelas empresas vencedoras do certame, tendo em vista que a 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.' foi constituída pelas mesmas integrantes do Consórcio OAS/Mendes, as quais teriam mantido durante a execução contratual o controle da SPE, bem como se responsabilizaram solidária e subsidiariamente em relação à mencionada SPE, tal como exigido pelo Dersa, segundo cláusulas 4ª e 15ª do Contrato Social da 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda'.

27. Por fim, salientam que o TAC celebrado pelo Ministério Público Federal, pelo Dersa e pelas empresas contratadas para a execução do trecho sul do Rodoanel foi plenamente cumprido e nenhum prejuízo à Administração, ao interesse público ou ao erário pode ser comprovado por força da criação da SPE em comento.

I.2. **Análise:**

28. Percebe-se que a defesa apresentada concentra-se na afirmação de que a sub-rogação do contrato nº 3587/2006, por meio da constituição da sociedade de propósito específico 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.', encontra amparo na legislação e no princípio da razoabilidade, a partir de uma interpretação jurídica sistemática.

29. Segundo alegam os defendentes, a constituição de uma SPE teria sido motivada pela grande complexidade da obra e traria vários benefícios à Administração, principalmente em relação à fiscalização e responsabilização das empresas integrantes. Além disso, não teria havido impactos negativos, burla à licitação, tampouco violação aos princípios administrativos ou da licitação.

30. Para realizar adequada análise da questão, é preciso, primeiramente, discorrer sobre a possibilidade de criação de uma SPE por empresas participantes de consórcio vencedor de licitação.

31. Como afirmado pelos responsáveis, tanto a Lei 8987/1995 quanto a Lei 11079/2004 tratam sobre a possibilidade de constituição de uma empresa por parte do consócio vencedor, no caso das concessões de serviço público e nas parcerias público-privadas, respectivamente.

32. A Lei 8987/1995, que disciplina as concessões e permissões de serviço público, dispõe em seu art. 20 que 'é facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato'.

33. Já a Lei 11079/2004, que dispõe sobre as parcerias público-privadas, apresenta capítulo específico sobre a sociedade de propósito específico, e determina em seu art. 9º que 'antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria'.

34. A Lei 8666/1993, por sua vez, nada diz a respeito da possibilidade da formação desse tipo de sociedade por consorciadas vencedoras do certame.

35. Sobre esse assunto, os defendentes alegam ser possível aplicação analógica desses dispositivos contidos nas Leis 8987/1995 e 11079/2004 aos contratos firmados com base na Lei 8666/1933, a partir de uma interpretação sistemática, tomando por base, ainda, o parecer jurídico resultante de consulta efetivada pelo Dersa (fls. 14-24, anexo 1).

36. É preciso ressaltar, porém, que apesar da necessidade de seguirem previamente o rito licitatório, as situações dispostas tanto na lei de concessões e permissões de serviço público quanto na lei de parcerias público-privadas são bem específicas e peculiares, diferentes dos dispositivos de ordem geral preconizadas pela Lei 8666/1993.

37. Conforme entendimento doutrinário, a lei das concessões trata das chamadas concessões comuns de serviços públicos, precedidas ou não da execução de obras públicas. Tem como característica

o fato de que o poder concedente não oferece qualquer contrapartida pecuniária ao concessionário, sendo que todos os seus recursos provêm das tarifas pagas pelos usuários.

38. A lei de parcerias público-privadas, por sua vez, trata das concessões ditas especiais, conhecidas como parcerias público-privadas, que correspondem aos acordos firmados entre entes privados e a Administração, com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado e contraprestação pecuniária do poder público.

39. Em ambos os casos, de concessões ou parcerias público-privadas, tem-se investimentos vultosos, geralmente abrangendo longos períodos e que demandariam um maior controle por parte do poder concedente, o que seria traduzido pela constituição de uma SPE, conforme enunciado pela defesa. Diferente da situação padrão preconizada pela Lei 8666/1993, que não exigira tamanha preocupação estatal.

40. Necessário salientar, também, que todos os certames devem seguir os princípios arrolados no art. 3º da Lei 8666/1993, dentre eles o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A própria Lei 8987/1995 faz menção a esse princípio, em seu art. 14.

41. Assim, mesmo considerando que, no caso concreto, o simples ato de criação da SPE não trouxe nenhum prejuízo ao erário, a possibilidade de sua criação deveria estar prevista em edital, como apresentado no art. 20, da Lei 8987/1995, transcrito acima. Esse artigo ainda assevera que tal procedimento deve ser adotado anteriormente à celebração do contrato.

42. No caso sob análise, não havia previsão em edital acerca da possibilidade de constituição da SPE pelas empresas integrantes do consórcio vencedor, e, além disso, esta se deu posteriormente à formalização do contrato.

43. Quanto a não previsão em edital, os defendentes alegam que os esclarecimentos do Dersa durante o certame, acerca da possibilidade da criação das SPEs pelos consórcios vencedores, substituiria a previsão em edital, posto que as demais licitantes tiveram acesso aos mesmos.

44. Tal argumento não merece prosperar, pois um esclarecimento disponibilizado já com a licitação em andamento atinge apenas as empresas interessadas em participar do certame conforme regras iniciais dispostas no edital original, não alcançando aquelas que já desistiram de participar, justamente por que alguma cláusula do edital não lhes era favorável.

45. A título de exemplo, supõe-se que um edital nada informe a respeito da possibilidade de subcontratação, mas que, no decorrer do processo licitatório e posteriormente à publicação do edital, após questionamento de interessadas, a Administração venha a informar que a subcontratação será autorizada no limite de 30% dos serviços contratados.

46. Nessa situação, o esclarecimento alcançou apenas aquelas empresas ainda interessadas em contratar com as condições iniciais dispostas no edital, ou seja, sem saber da possibilidade de subcontratação. As demais empresas que talvez se interessassem em participar do certame, caso soubessem dessa possibilidade de subcontratação previamente, não seriam alcançadas por meio do simples esclarecimento. Nesse caso, o mais correto seria a republicação do edital contendo essa nova regra, com prorrogação do prazo para apresentação das propostas, para que alcance todas as empresas que pudessem vir a se interessar por essa nova configuração do edital.

47. Apesar de o exemplo demonstrado anteriormente representar uma situação extrema e de relevância, como no caso de um item referente à subcontratação, serve ao menos para demonstrar que os esclarecimentos em fase de licitação não tem o condão de substituir previsão explícita em edital.

48. Dando prosseguimento à análise, cabe averiguar a regularidade da sub-rogação efetuada no contrato nº 3587/2006.

49. Como conceito, sabe-se que na sub-rogação, a contratada, na condição de sub-rogante, cede sua posição a terceiro que assume todos os seus direitos e deveres consignados no termo contratual. De outro modo, na subcontratação a contratada continua a responder pelo avençado perante a Administração, e transfere a terceiro apenas a execução do objeto subcontratado.

50. Segundo o art. 78, inciso VI, da Lei 8666/1993, constituem motivo de rescisão do contrato a ‘subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou

transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato'.

51. É sabido, no entanto, que a subcontratação parcial da obra, serviço ou fornecimento, é admitida, desde que dentro do limite estabelecido pela Administração em cada caso, conforme dispõe o art. 72, da Lei 8666/1993.

52. Sob esta questão, aprofundado estudo culminou na Decisão 420/2002 – Plenário, que formou sólido entendimento sobre o assunto.

53. O relatório da referida Decisão apresenta interpretação sistemática do assunto, conforme transcrito a seguir:

*'A interpretação literal e isolada do art. 78, inciso VI, da Lei 8.666/93, no sentido da permissão da subcontratação plena ou da transferência ou cessão, total ou parcial do objeto licitado, condenada, para o caso, pelos princípios constitucionais e ensinamentos doutrinários já mencionados, merece censura também por colidir diretamente com os termos do art. 72 da mesma Lei, que autoriza expressa e exclusivamente a subcontratação e, mesmo assim, de forma parcial.'*

54. A partir disso, concluiu-se que de todas as espécies elencadas no art. 78, inciso VI a única permitida à luz da interpretação sistemática é a subcontratação de parte do objeto contratado (Decisão 420/2002 – Plenário – TCU – Relatório).

55. Por fim, cabe transcrever o item 8.5 da referida Decisão, que consolidou o entendimento do Tribunal sobre o assunto:

*'Firmar o entendimento de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93.'*

56. Desde então, a jurisprudência é pacífica no sentido de se vedar a sub-rogação do contrato, seja ela parcial ou total. Numerosos Acórdãos fazem menção ao disposto nessa Decisão (Acórdãos 987/2008 – Plenário, 2813/2010 – Plenário, 3219/2010 – Plenário, 4201/2010 – Segunda Câmara).

57. É preciso enfatizar, no entanto, que, em todos os casos acima, observou-se a sub-rogação clássica, aquela em que os direitos contratuais de uma empresa X vencedora da licitação, a qual firmou inicialmente o contrato, por motivo superveniente, são cedidos ou transferidos totalmente para uma terceira empresa Y, estranha ao processo licitatório.

58. Assim, pode-se dizer que a sub-rogação clássica envolve duas pessoas totalmente distintas, representando burla ao dever geral de licitar e violação aos princípios da moralidade, da eficiência e da supremacia do interesse publico.

59. Voltando ao caso concreto sob análise, como primeiro ponto apresentado, a defesa afirma que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em apreço à matéria, reconheceu a legalidade da sub-rogação, conforme trecho transcrito do voto do Acórdão do TC 017350/026/06.

60. A princípio, é necessário retificar a informação repassada pelos defendentes. O processo constante no TCESP que trata do contrato nº 3587/2006, referente às obras do lote 5, do trecho sul do Rodoanel Mário Covas é o TC 017359/026/06, firmado inicialmente com o consórcio OAS/Mendes. Já o TC 017350/026/06, mencionado equivocadamente pela defesa, trata do contrato nº 3583/2006, referente às obras do lote 1 do referido trecho, firmado com o consórcio Andrade Gutierrez/Galvão. Essas informações são acessíveis por meio do sítio do TCESP (fls. 87/105, anexo 1).

61. A despeito do erro formal, parte-se para a análise do teor do voto. A leitura do referido trecho remete especificamente ao 2º Termo de Aditamento, de 27/08/07, celebrado com o propósito de efetivar a sub-rogação do contrato do consórcio OAS/Mendes para a SPE 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.'.

62. Ao se analisar a ementa do TC 017359/026/06, pode-se notar que o item 'em julgamento' apresenta os termos aditivos e modificativos analisados, quais sejam, os dois primeiros, celebrados respectivamente em 25/5/2007 e 27/8/2007 (fls. 88/89, anexo 1).

63. A partir disso, é possível extrair importante conclusão. Por meio do mencionado Acórdão, o TCESP analisou apenas os dois primeiros termos aditivos ao contrato 3587/2006. Considerando que o 2º

Termo de Aditamento merece mais atenção, pois representa efetivamente a sub-rogação do referido contrato à SPE criada pelo consórcio.

64. O que chama a atenção é que no momento da criação da SPE 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.', isto é, 2º Termo de Aditamento ao contrato 3587/2006, as únicas sócias da SPE recém-criada eram exatamente as mesmas empresas do consórcio: OAS e Mendes Júnior.

65. Tratava-se, pois, até aquele momento, de uma sub-rogação atípica, pois os direitos contratuais foram passados para nova pessoa jurídica, porém, dotada de mesma composição anterior, na prática, apenas com nova roupagem jurídica. Isto, pois, o consórcio formado pelas duas empresas se equivaleria à nova pessoa jurídica formada pela SPE, composta unicamente pelas mesmas duas empresas.

66. Assim, não caberia aplicação do entendimento pacífico trazido com o advento da Decisão 420/2002 – Plenário, posto que, até aquele momento, não se tratava de uma sob-rogação típica, considerando que a cessão não se deu entre pessoas jurídicas diferentes, estranhas ao procedimento licitatório. Esse fato não teve como consequência a afronta ao intuito claro do legislador de coibir a transferência de direitos entre pessoas distintas, com vias a burlar o procedimento licitatório.

67. Outro é o entendimento quando aparece novo sujeito nessa relação. O 4º Termo de Alteração Contratual e Consolidação do Contrato Social da 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.' dispõe, em sua cláusula primeira, sobre a entrada na Sociedade de uma nova sócia quotista, a empresa Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. (fls. 56-67, anexo 1).

68. Assim, formalizou-se a entrada de nova empresa, estranha ao processo licitatório, sendo que o novo percentual de participação social da 'Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda.' passou a ser de: 42,86% da Construtora OAS Ltda., 28,57% da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. e 28,57% da Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A..

69. Dessa maneira, a sub-rogação inicial que, na prática, não havia alterado o polo passivo contratual, serviu como instrumento para que, posteriormente, o polo passivo fosse alterado, com a entrada de nova empresa.

70. Além disso, o item 5.2 do edital de pré-qualificação da concorrência 003/2005 – Dersa é claro ao delimitar que os consórcios deverão ser constituídos de, no máximo, duas empresas (fl. 86, anexo 1).

71. Nesse sentido, o novo quadro societário corresponderia, na verdade, a um consórcio formado por três empresas, violando os preceitos do edital e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

72. Há de se convir que outro seria o cenário se o edital previsse que os consórcios poderiam ser formados por no máximo três empresas. Nessa hipótese, haveria possibilidade de empresas menores se associarem para tentar lograr êxito no certame. Se o objetivo inicial da Administração era possibilidade de admissão de consórcio formado por no máximo três empresas, tal critério deveria estar explícito no edital, do contrário representaria violação ao princípio da isonomia.

73. Ademais, a possibilidade de constituição de uma SPE, com posterior autorização para entrada de novos integrantes à sociedade poderia se tornar uma prática perigosa, servindo de porta de entrada direta ao contrato, evitando a licitação, permitindo que uma, duas ou mais novas empresas fizessem parte da relação contratual.

74. Tal fato poderia resultar na legalização dos chamados 'consórcios ocultos', recentemente noticiados pela imprensa. Os consórcios ocultos seriam aqueles caracterizados pelo acordo extraoficial entre empresas interessadas em participar de um certame, em que uma delas é escolhida para oferecer a proposta mais econômica e consequentemente vencer a licitação, enquanto que os pagamentos recebidos pela execução da obra seriam divididos por todas as demais empresas participantes desse tipo de consórcio. Nesse caso também haveria o envolvimento posterior de empresas que não participaram do processo licitatório, ou mesmo de outras que participaram simplesmente para cobrir a proposta da licitante vencedora, apresentando deliberadamente preços acima do mercado.

75. A defesa alega, ainda, que, por meio dos esclarecimentos prestados pelo Dersa durante o certame foi informado aos licitantes sobre a possibilidade de formação de SPE pelas empresas participantes do consórcio vencedor, desde que mantivessem o controle do capital e assumissem responsabilidade solidária e subsidiária em relação à SPE criada.

76. Tal entendimento resultou de consulta realizada pelo Dersa ao jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral. Importa notar, entretanto, que o próprio parecer mencionado informa apenas que poderia o Dersa autorizar a constituição de uma SPE por empresas que, em consórcio, foram contratadas para execução da obra.

77. Dessa forma, o que se afirmou foi somente que as empresas pertencentes ao consórcio vencedor poderiam formar a SPE, nada diz, contudo, em relação a possibilidade de entrada de empresas não participantes do consórcio, ou seja, empresas estranhas à licitação anterior.

78. Além disso, o parecer ainda pondera que após a concepção da SPE, as empresas deveriam assumir responsabilidade solidária pela execução do contrato, para não contrariar o disposto no art. 33, inciso V e art. 55, inciso XIII, da Lei 8666/1993, sobre a exigência de manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação constantes da licitação.

79. Essa referência somente denota mais um ponto negativo da entrada da terceira empresa, posto que a mesma não teria passado pela vistoria da Administração, durante o certame, acerca dos critérios de qualificação exigidos no edital."

8. Por tais motivos, a Secob-2, em pareceres uniformes (fls. 95/98), sugeriu a esta Corte rejeitar as justificativas apresentadas e aplicar aos responsáveis a multa do inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

É o Relatório.

## VOTO

No âmbito do Fiscobras 2010, a Secob-2 realizou auditoria nas obras de construção do trecho sul do rodoanel de São Paulo.

2. Dados o término da obra e o fim da vigência dos contratos, o objetivo do trabalho foi verificar a manutenção das condições acordadas no termo de ajustamento de conduta 18/2009, firmado entre o Ministério Público Federal em São Paulo, a Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa e os consórcios executores dos cinco lotes do empreendimento.

3. A única ocorrência detectada foi a sub-rogação indevida da execução do contrato 3.587/2006, relativo às obras do lote 5 do rodoanel, já que aquele pacto foi assinado com o consórcio OAS/Mendes Júnior, que, posteriormente, sofreu alteração em sua estrutura societária para constituir-se em sociedade de propósito específico – SPE, sob a denominação Rodoanel Sul 5 Engenharia Ltda., com a incorporação de uma terceira empresa cotista, a Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., que não participou da licitação vencida pelo consórcio original.

4. Tal procedimento estaria em desacordo com o edital do certame, que admitia a participação de consórcios formados pelo máximo de duas empresas, e com o art. 20 da Lei 8.987/1995, que somente autoriza "que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa **antes da celebração do contrato**" (grifei).

5. Assim, o acórdão 1.963/2010 – Plenário determinou a realização das audiências prévias de Thomas de Aquino Nogueira Neto e de Paulo Vieira de Souza, respectivamente ex-diretor presidente e ex-diretor de engenharia do Dersa, ambos signatários do segundo termo aditivo ao contrato 3.587/2006, que promoveu a questionada sub-rogação daquele pacto.

6. Os responsáveis alegaram, em síntese, que:

a) a legalidade da sub-rogação foi reconhecida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP;

b) não houve prejuízo para a Dersa, nem burla à licitação ou violação de princípios licitatórios;

c) dada a complexidade e o vulto das obras, a constituição da SPE tornaria mais fácil a fiscalização e a responsabilização da contratada;

d) ainda que não prevista na Lei 8.666/1993, a constituição de SPE teve amparo nas Leis 8.987/1995 (Lei de Concessões) e 11.079/2004 (Lei de Parcerias Público-Privadas);

e) o procedimento adotado teria amparo nos princípios da razoabilidade e da eficiência e na interpretação sistemática do ordenamento jurídico, consoante reconheceu parecer do jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral (fls. 14/24 do anexo 1), consultado pela Dersa, e conforme esclarecimentos prestados por aquela empresa durante a realização da licitação;

f) o princípio da vinculação ao instrumento convocatório foi observado mediante manutenção das mesmas responsabilidades definidas no edital da concorrência;

g) o TAC foi plenamente cumprido, sem que a constituição da SPE tenha acarretado qualquer prejuízo ao interesse público.

7. Como demonstrou a Secob-2, cujas análises e conclusões, transcritas integralmente no relatório que precedeu este voto, endosso integralmente e incluo entre os fundamentos desta manifestação, tais argumentos não merecem ser aceitos, eis que:

a) o pronunciamento do TCE-SP sobre a legalidade da sub-rogação deu-se em momento anterior à alteração da composição da SPE, com a entrada de uma terceira empresa, que não havia participado da licitação;

b) ainda que não tenha havido prejuízo material, a sub-rogação deu-se em desacordo com o art. 20 da Lei 8.987/1995 e com o edital do certame, eis que a SPE foi constituída depois da licitação e incluiu, posteriormente, uma terceira empresa, que não havia participado da disputa;

c) ainda que a constituição da SPE possa ter facilitado a fiscalização e a responsabilização da contratada, o procedimento adotado, como visto acima, estava em desacordo com o instrumento convocatório e permitiu a contratação indevida de empresa que não disputou a licitação;

d) a irregularidade verificada não diz respeito à ausência de expressa previsão de constituição de SPE na Lei 8.666/1993, mas na inobservância do art. 20 da Lei 8.987/1995 e dos termos do edital do certame;

e) embora os princípios da razoabilidade e a interpretação sistemática do ordenamento jurídico tornem possível admitir a constituição da SPE, o procedimento adotado, como visto nas alíneas **b**, **c** e **d** acima, violou o art. 20 da Lei 8.987/1995 e o edital do certame; além disso, o parecer jurídico citado pelos responsáveis lembrava que a SPE constituída deveria ter a mesma composição do consórcio contratado para execução das obras; adicionalmente, os esclarecimentos prestados pela Dersa aos licitantes, depois de iniciado o certame, não tem poder de alterar condições estabelecidas no edital;

f) não obstante a manutenção das responsabilidades da contratada, houve violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, como visto acima;

g) apesar da ausência de prejuízos materiais e de eventual cumprimento do TAC, o procedimento adotado contrariou o edital da licitação e a Lei 8.987/1995, conforme destacado.

8. Acrescento que, no caso concreto, ainda que a sub-rogação original pudesse, teoricamente, relevada, uma vez que a nova pessoa jurídica possuía, inicialmente, a mesma composição do consórcio vencedor do certame, a posterior alteração do polo passivo do contrato, com a inclusão de uma terceira empresa, que não havia participado da disputa, é fato de extrema gravidade, na medida em que caracteriza burla à licitação.

9. Dessa forma, ao acolher, na íntegra, os pareceres da Secob-2, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2342/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.818/2010-7.

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Luiz Antônio Pagot (CPF 435.102.567-00), Thomaz Aquino Nogueira Neto (CPF 046.970.498-53) e Paulo Vieira de Souza (CPF 403.961.698-72).
4. Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Desenvolvimento Rodoviário S/A – Dersa.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-2.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada nas obras de construção do trecho sul do rodoanel Mário Covas, no Estado de São Paulo (PT 26.782.1461.111V.0035/2010).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. rejeitar as justificativas apresentadas pelos responsáveis Thomaz Aquino Nogueira Neto e Paulo Vieira de Souza;

9.2. aplicar aos responsáveis mencionados no item anterior multas individuais no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), a serem recolhidas ao Tesouro Nacional acrescidas dos devidos encargos legais , a contar da data deste acórdão até a data do pagamento, caso o recolhimento seja efetuado após o prazo abaixo fixado;

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias a contar das notificações para comprovação do recolhimento das dívidas acima imputadas perante o Tribunal;

9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. dar ciência desta deliberação ao Dnit, ao Dersa e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2342-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
**TC 012.194/2002-1** (com 11 volumes e 11 anexos).
Apensos: TC 021.417/2003-6 e TC 005.891/2003-6 (este último com 1 volume).
Natureza: Representação.
Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp.
Responsáveis: Amaury Pio Cunha (CPF 183.286.107-44), Arnaldo de Oliveira Barreto (CPF 595.901.068-20), Fernando Lima Barbosa Vianna (CPF 261.242.117-34), Francisco Vilardo Neto (CPF 781.774.058-53), Frederico Victor Moreira Bussinger (CPF 634.224.768-49), Jose Carlos Mello Rego (CPF 005.192.947-34), Marcelo de Azeredo (CPF 028.264.018-58), Paulo Fernandes do Carmo (CPF 351.371.008-97) e Sergio Alcides Antunes (CPF 133.419.448-34).
Advogados constituídos nos autos: Benjamin Caldas Gallotti Beserra (OAB/DF 14.967), Benjamin Gallotti Beserra (OAB/DF 13.568), Bruno Diniz Vasconcelos (OAB/DF 17.508), Bruno Guerra Neves da Cunha Frota (OAB/DF 29.405), Bruno Wider (OAB/DF 15.467), Fábio Viana Fernandes da Silveira (OAB/DF 20.757), Gleuton Maciel Gonçalves (OAB/DF 17.724), Hugo Damasceno Teles (OAB/DF 17.727), Luciana Fátima Venturi Falabella (OAB/SP 88.271), Manuel Luis (OAB/SP 57.055), Marconni Chianca Toscano da Franca (OAB/DF 20.772), Patrícia Santos Maciel de Oliveira (OABDF 26.616), Rafael Freitas Machado (OAB/DF 20.737) e Renata Barbosa Fontes (OAB/DF 8.203).

**Sumário:** ARRENDAMENTO DE INSTALAÇÃO PORTUÁRIA. SUBSTITUIÇÃO DAS ÁREAS INICIALMENTE PREVISTAS POR OUTRAS, DE MELHOR QUALIDADE, SEM LICITAÇÃO. IMINÊNCIA DA ANEXAÇÃO DE NOVAS ÁREAS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER O PROCEDIMENTO. ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS APÓS OITIVA DAS EMPRESAS INTERESSADAS INSUFICIENTES PARA RESPALDAR A REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. NECESSIDADE DE AGUARDAR A CONCLUSÃO DE PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO A CARGO DA ANTAQ. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de fls. 702/6 do vol. 11, elaborada no âmbito da 1ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação – Sefid-1 e acolhida por seu corpo dirigente (fls. 707/8 do mesmo volume):

"**Introdução**
Trata-se de representação formulada pelo Sr. Carlos Mantovani Calejon, à época, vereador no Município de Santos/SP, a respeito de possíveis irregularidades na execução do Contrato PRES/028.1998, firmado entre a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) e a empresa Terminal para Contêineres da Margem Direita S.A. (Tecondi), para exploração de instalação portuária.
2. Após a assinatura do referido contrato, em face da não aprovação, por parte dos órgãos ambientais, das obras de aterramento que deveriam ser realizadas pela arrendatária em parte da área licitada, a autoridade portuária promoveu, por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato PRES/028.1998, a redefinição das áreas arrendadas (exclusão de parte e inclusão de outras em substituição), alterando o objeto inicialmente licitado, sítio negativo no Valongo, por sítio padrão no Saboó, perfazendo 136.444,03 m². O referido aditivo ainda concedeu o direito à Tecondi de receber outros terrenos da Codesp até atingir o total de 170.000 m², referente à área originalmente arrendada.
**Histórico**
3. Primeiramente, cabe mencionar que o TC 005.891/2003-6, apensado a este processo, foi autuado a partir de representação formulada pela empresa Cargolog Planejamento Logístico e Operadora de Transportes Multimodais S.A., em que relata irregularidades no 5º Termo Aditivo ao Contrato PRES/028.1998. Do mesmo modo, foi apensado a estes autos o TC 021.417/2003-6, que trata de denúncia de matéria de idêntico teor.

4. Registra-se, ainda, que a matéria destes autos já foi analisada pela Secretaria de Controle Externo de São Paulo (Secex/SP), consoante instruções de fls. 131-134; fls. 214-222; fls. 411-413; fls. 435-459; fls. 493-502 e fls. 504-510, tendo sido realizadas, inclusive, diligências e a audiência dos responsáveis. Efetuadas essas primeiras análises, aquela unidade técnica propôs, em síntese, que fosse determinado à Codesp a anulação do Contrato PRES/028.1998 e a realização de novo procedimento licitatório.

5. Em resposta ao Despacho do então Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça (fl. 469), o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifestou-se de acordo com a proposta de mérito da unidade técnica (fls. 470-474).

6. Posteriormente, mediante o Despacho de fl. 521, o Ministro José Múcio Monteiro, que assumiu a relatoria da matéria, determinou que a Secex/SP realizasse inspeção na Codesp a fim de verificar a situação física do terminal arrendado e o seu funcionamento e, ao final, emitisse nova opinião sobre a proposta de anulação do contrato.

7. Após a fiscalização (fls. 522-547), a Secex/SP alterou o seu entendimento e propôs a manutenção do Contrato PRES/028.1998, nos exatos termos prescritos pelos aditivos. Os principais argumentos trazidos pela unidade técnica para justificar a modificação das conclusões iniciais foram: os investimentos já realizados e em curso nas obras do Terminal da Tecondi, e o tempo decorrido entre a celebração do contrato e o questionamento das irregularidades nesta Corte de Contas.

8. Em virtude da complexidade e da materialidade das questões tratadas neste processo, que envolvem a concessão de áreas portuárias, o Ministro-Relator, no Despacho de fl. 555, determinou o envio dos autos a esta Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid) para que instruísse o feito e analisasse o custo-benefício, bem como as consequências econômicas, financeiras e jurídicas, de uma eventual declaração de nulidade do contrato. Facultou, ademais, a complementação da análise como a unidade técnica entendesse pertinente, inclusive com a realização de diligências e/ou inspeções.

9. Nesse sentido, por meio do Ofício 430/2010-TCU/Sefid, de 17/8/2010 (fl. 579), foi realizada diligência à Codesp para que esta informasse a este Tribunal os investimentos realizados pela Tecondi, por força do Contrato PRES/028.1998 e aditivos, discriminados por área, por modalidade e com referência à data de realização.

10. Em seguida, encaminhou-se o Ofício 496/2010-TCU/Sefid, de 14/10/2010 (fl. 592), à Agência de Transportes Aquaviários (Antaq) com o intuito de buscar esclarecimentos quanto à legalidade da cessão de áreas portuárias, sem prévio procedimento licitatório, no bojo do Contrato PRES/028.1998 e seus aditivos, celebrado entre a Codesp e a empresa Tecondi.

11. Naquela mesma oportunidade, foi remetido à Tecondi o Ofício 497/2010-TCU/Sefid, de 14/10/2010 (fl. 594), solicitando que aquela empresa se pronunciasse, caso desejasse, quanto aos fatos tratados nas instruções de fls. 574-578 e 584-589, e quanto aos investimentos por ela realizados, informando a destinação operacional de cada uma das áreas repassadas pelo 5º Termo Aditivo ao Contrato PRES/028.1998.

12. Enquanto aguardava o atendimento às diligências realizadas, chegou ao conhecimento do Ministro-Relator a notícia de uma iminente anexação de outras áreas pela empresa Tecondi (fls. 603-604). Ante essa informação, determinou por meio do Despacho de fl. 602, datado de 4/11/2010, que esta Sefid avaliasse, com a máxima urgência, a conveniência da adoção de medida cautelar para suspender novas cessões de áreas.

13. Por conseguinte, esta Unidade Técnica, em instrução de fls. 605-608, manifestou-se pela pertinência da adoção de medida cautelar ante a possibilidade de realização pela Codesp de novas cessões de áreas à Tecondi sem o devido procedimento licitatório, o que poderia, ainda, ensejar prejuízo à companhia e/ou eventuais direitos subjetivos à Tecondi em função de possíveis investimentos na nova área a ser cedida.

14. Assim, em 10/11/2010, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 3.037/2010-TCU-Plenário, determinou cautelarmente à Codesp que suspendesse novas cessões de áreas não licitadas à Tecondi, em substituição àquelas previstas originalmente no Contrato PRES/028.1998, até que o Tribunal se manifestasse em definitivo sobre a matéria. Determinou, outrossim, **a oitiva da Codesp para que se pronunciasse, no prazo de 15 dias, quanto à regularidade de eventuais novas cessões de áreas não**

**licitadas à empresa Tecondi** e concedeu igual prazo para que a Tecondi se manifestasse nos autos em defesa de seus interesses.

15. Em 16/12/2010, o então Ministro-Relator José Múcio Monteiro, por meio do Despacho de fl. 699, informou estar em situação de impedimento neste processo, nos termos do parágrafo único do art. 151 do Regimento Interno/TCU e determinou o encaminhamento dos autos à Secretaria das Sessões, para sorteio de outro Relator.

16. Em 20/1/2011, a Antaq encaminhou a esta Corte de Contas a Ordem de Serviço 09/2010-SPO, de 7/12/2010 (fl. 698), na qual determina fiscalização à Codesp visando à análise de instrumentos de ocupação de áreas e instalações portuárias na região denominada Saboó.

17. Em 16/2/2011, a Antaq encaminhou a Ordem de Serviço 05/2011-SPO, de 4/2/2011 (fl. 701), por meio da qual prorroga o prazo para conclusão do procedimento de fiscalização junto à Codesp objeto da Ordem de Serviço 09/2010-SPO, de 7/12/2010. Neste ponto, cabe mencionar que o resultado dessa fiscalização é necessário para que esta Sefid possa se manifestar sobre o mérito do processo, uma vez que a Antaq irá analisar os arrendamentos que integram a região do Saboó, dentre os quais, aquele explorado pela Tecondi.

18. Posto isso, esta instrução tem o fito de analisar apenas os argumentos apresentados nas oitivas que se refiram à regularidade de eventuais novas cessões de áreas não licitadas à empresa Tecondi, a fim de avaliar a pertinência da manutenção ou não da cautelar concedida. Nesse sentido, as respostas às diligências serão verificadas somente quando da análise do mérito da presente representação.

**Oitivas**

**Oitiva da empresa Terminal para Contêineres da Margem Direita S.A. (Tecondi)**

19. A oitiva do Sr. Agnes Parbeito – Presidente da Tecondi, foi realizada por meio do Ofício 575/2010-TCU/Sefid, de 25/11/2010 (fl. 638-639). Os argumentos apresentados pela Tecondi constam do expediente de fls. 663-685, datado de 16/12/2010.

20. A Tecondi alega que, consoante informações prestadas pela Codesp, o Porto de Santos não dispõe, atualmente, na região de Saboó, de áreas que possam acomodar o tipo de infraestrutura portuária utilizada pela empresa. Além disso, assevera que as únicas áreas que eventualmente serviriam à Tecondi estão destinadas às empresas que firmaram seus contratos de arrendamento antes da vigência da Lei 8.630/1993 e que continuarão no mesmo local, apesar do vencimento dos referidos instrumentos contratuais, devido à possibilidade de prorrogação regulamentada por meio da Resolução-Antaq 1837, de 29/9/2010.

21. Na sequência, informa que atualmente não há nenhum procedimento administrativo na Codesp objetivando a transferência de novas áreas à Tecondi, sendo que todas as áreas definitivas que constam dos aditivos ao Contrato PRES/028.1998, que totalizam 136.444,03 m², foram devidamente entregues à Tecondi há mais de oito anos.

22. Noticia, ainda, que o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ-PS) está em fase de elaboração e que sua conclusão é condicionante para que o Contrato PRES/028.1998 seja integralmente cumprido pela Codesp, com a disponibilização da área faltante até atingir os 170.000 m² originalmente licitados.

23. Ante os fatos, assevera que fica afastado o fundamento do **fumus boni juris** , 'iminente anexação de outro lote pela empresa, sem licitação', pois o PDZ ainda está em fase de elaboração e somente serão cedidas novas áreas à Tecondi após a sua conclusão.

**Oitiva da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)**

24. A oitiva do Sr. José Ribeiro Correia Serra – Presidente da Codesp, foi realizada por meio do Ofício 574/2010-TCU/Sefid, datado de 25/11/2010 (fl. 636-637), e respondida, em 17/12/2010, mediante o Ofício DP-GD/397.2010 (fls. 692-696).

25. De início, a Codesp informa que não dispõe de áreas na região do Saboó que possam ser cedidas à Tecondi em cumprimento às obrigações estabelecidas no Contrato PRES/028.1998, que prevê a concessão de uma área de 170.000 m² para a prestação de serviço de operação portuária. Como consequência da indisponibilidade de áreas, afirma que não há naquela Companhia Docas qualquer

procedimento administrativo acerca de nova cessão de área à Tecondi, o que demonstra que a notícia veiculada na imprensa não condiz com a realidade.

26. Esclarece que está em curso a elaboração do PDZ-PS, que visa compatibilizar o Plano do Porto com o Plano Diretor do Município e prevê que esta reorganização do Porto estará concluída somente a partir de 2011. Dessa forma, afirma ser improvável que haja área disponível e em condições operacionais para ser transferida à arrendatária, embora isto esteja assegurado por força do quinto termo aditivo ao Contrato PRES/028.1998.

27. Ante essas alegações, **a Codesp informa que não irá justificar ou esclarecer a regularidade de eventuais novas cessões de áreas não licitadas à Tecondi** (fl. 694).

28. Por fim, aduz que não estão presentes os requisitos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que serviram de fundamento para a concessão da medida cautelar, pois 'falta o perigo da demora, porque não há área disponível e não há, por ora, qualquer perspectiva de que venha a ocorrer proximamente; e não há aparência do bom direito, visto inexistir qualquer irregularidade nas áreas já disponibilizadas' (fl. 694).

**Análise**

29. Relativamente às alegações apresentadas pela Tecondi e pela Codesp, que se referem à indisponibilidade de áreas em condições operacionais na região do Saboó que possam ser transferidas à arrendatária, deve-se destacar que não foram encaminhados documentos comprobatórios da situação. O que se sabe de fato é que o 5º Termo Aditivo ao Contrato PRES/028.1998 está vigente, assegura cessão de áreas à Tecondi e não informa onde estão localizados os terrenos a serem cedidos à arrendatária, ou seja, estas áreas não estão restritas à região do Saboó.

30. Ante os fatos, pode-se aduzir que não há como garantir que, caso surjam novas áreas no Porto de Santos, estas não sejam cedidas à Tecondi, por força do 5º Termo Aditivo, sem que este Tribunal tome conhecimento ou se manifeste sobre o mérito.

31. Verifica-se, portanto, que o **fumu boni juris** não foi afastado, tendo em vista que existe a possibilidade de que haja novas cessões de áreas à arrendatária, sem prévia licitação, em virtude da vigência do 5º Termo Aditivo ao Contrato PRES/028.1998. O **periculum in mora** também subsiste, pois a transferência de novas áreas pode ensejar prejuízo à companhia e/ou eventuais direitos subjetivos à Tecondi em função de possíveis investimentos na nova área a ser cedida e, assim, comprometer a eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo Tribunal.

32. Ressalte-se que a Codesp não se manifestou sobre a regularidade de novas cessões de área à Tecondi, como determinado na oitiva realizada. Não foram trazidos aos autos, portanto, elementos que mudem o entendimento firmado para concessão da cautelar.

33. Ademais, não se vislumbra, no presente caso, a ocorrência do **periculum in mora** reverso, uma vez que Tecondi e Codesp alegaram não existir nenhum procedimento administrativo objetivando a transferência de novas áreas. Logo, a manutenção da medida cautelar não trará qualquer prejuízo à Codesp e/ou à Tecondi, segundo suas próprias alegações.

34. Repise-se, ainda, que a análise de mérito deste Tribunal deve levar em conta a fundamentação técnica do órgão regulador, pois a Antaq é a responsável pela supervisão e fiscalização das atividades desenvolvidas pelas Administrações Portuárias nos portos organizados, conforme estabelecido no art. 51-A da Lei 10.233/2001. Além disso, nos termos do art. 27, inciso VI, da mesma Lei, cabe à Antaq, em sua esfera de atuação, '**reunir**, sob sua administração, **os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura** e de prestação de serviços de transporte aquaviário celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes' (grifo nosso). Assim, esses dispositivos, quando analisados em conjunto, permitem concluir que a Antaq possui competência para manifestar-se sobre a legalidade dos contratos firmados pelas autoridades portuárias, em qualquer tempo.

35. Dessa forma, **entende-se pertinente manter a suspensão cautelar deferida até que este Tribunal analise as conclusões da fiscalização que está sendo realizada pela Antaq e as providências porventura adotadas pela Agência para sanar eventuais irregularidades**.

**Proposta de Encaminhamento**

36. Diante do exposto, propõe-se:

I – enviar os autos à Secretaria Geral das Sessões, conforme Despacho de fl. 699, para sorteio de relator, com posterior encaminhamento do processo ao Gabinete do novo Ministro-Relator; e

II – manter a medida cautelar concedida por meio do Acórdão 3.307/2010-TCU-Plenário, nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU, até que o Tribunal se manifeste em definitivo sobre os autos."

2. Encontrando-se estes autos em meu gabinete, a Agência de Transportes Aquaviários – Antaq fez juntar ao processo os expedientes de fls. 722 e 767/8 do vol. 11, mediante os quais informa, em síntese, ter convalidado os termos aditivos 1º ao 5º do contrato PRES/028.1998. Os referidos expedientes vieram acompanhados de manifestações técnica e jurídica da Antaq e de relatório fotográfico (fls. 723/63 daquele mesmo volume).

3. Incluído o processo na pauta da presente sessão ordinária, a Tecondi fez juntar aos autos em 29/8/2011, além dos mesmos documentos mencionados acima, o expediente de fls. 769/70 do vol. 11, em que ressalta que a Antaq realizou, "no período de 07/12/2010 a 02/08/2011, ampla fiscalização e estudo regulatório acerca do contrato de arrendamento portuário estabelecido entre a Codesp e o Tecondi", tendo a Sefid-1 promovido "visita **in loco** às instalações do Tecondi no Porto Organizado de Santos recentemente, durante o mês de agosto, ocasião em que conheceu o arrendamento, a estruturação e a operacionalização do empreendimento portuário objeto do contrato estabelecido entre o Tecondi e a Codesp."

4. Baseada nesses esclarecimentos, a arrendatária registra que a instrução do julgamento agendado pera esta data "não leva em conta as duas situações vitais" relatadas acima, razão pela qual requer "a retirada do processo da Pauta (...), a fim de se incluir na análise os novos elementos colhidos pela Antaq e pelos órgãos técnicos da Sefid-1".

É o Relatório.

## VOTO

Consoante consignado no relatório precedente, analisa-se neste momento apenas os argumentos relacionados à possibilidade de novas cessões de áreas, com base no contrato PRES/028.1998, à empresa arrendatária signatária daquela avença, a fim de avaliar a pertinência da manutenção da cautelar concedida pelo acórdão 3.037/2010-Plenário.

2. Por meio dessa medida acautelatória, determinou-se à "Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) que suspenda novas cessões de áreas não licitadas à empresa Terminal para Contêineres da Margem Direita S.A. (Tecondi), em substituição àquelas previstas originalmente no Contrato PRES/028.1998, até que o Tribunal se manifeste em definitivo sobre a matéria" (subitem 9.1 do mencionado acórdão).

3. Em resposta às oitivas feitas também em cumprimento ao acórdão 3.037/2010-Plenário (subitens 9.2 e 9.3), tanto a Codesp quanto a Tecondi sustentam que o Porto de Santos não dispõe, atualmente, na região de Saboó, de áreas que possam acomodar o tipo de infraestrutura portuária utilizada pela arrendatária, o que ensejaria, na opinião daquelas duas empresas, o afastamento dos requisitos do art. 276 do Regimento Interno/TCU que serviram de fundamento para a concessão da medida cautelar.

4. Com as devidas vênias por dissentir da Codesp e da Tecondi, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela Sefid-1 e adoto como razão de decidir a fundamentação desenvolvida pela referida unidade técnica, que abordou e refutou com propriedade e sob os principais ângulos os argumentos de defesa apresentados por aquelas duas empresas contra a cautelar em exame.

5. Com efeito, ainda que o Porto de Santos não disponha atualmente, na região de Saboó, de áreas que possam acomodar o tipo de infraestrutura portuária utilizada pela arrendatária, o que se sabe de fato é que o 5º termo aditivo ao contrato PRES/028.1998, que assegura cessão de áreas à Tecondi, não informa

onde estariam localizados os terrenos passíveis de serem cedidos, ou seja, estas potenciais áreas não estão necessariamente restritas à região do Saboó.

6. Nessas circunstâncias, entendo que se mantêm caracterizados o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora** reconhecidos à época da prolação do acórdão 3.037/2010-Plenário. Some-se a isso o fato de as manifestações da Codesp e da Tecondi indicarem a inexistência de **periculum in mora** reverso, eis que concentram suas argumentações na indisponibilidade de áreas de interesse da arrendatária, deixando a entender que a medida acautelatória determinada pelo TCU não teria motivação para existir.

7. É bem verdade que o reconhecimento, por parte das duas empresas manifestantes, dessa indisponibilidade de área se restringe à região de Saboó, o que poderia indicar a intenção de induzir este tribunal a erro com vistas a, uma vez revogada a cautelar, não mais haver impedimento à cessão de áreas fora daquela região.

8. Entretanto, até que haja provas suficientes em sentido contrário, prefiro partir do pressuposto de que ambas as empresas atuam nestes autos pautadas pela boa-fé, de modo que a indicação expressa da região de Saboó pode ter decorrido, por exemplo, do desinteresse da arrendatária por outra área.

9. De qualquer modo, pelos fundamentos apresentados no relatório precedente, parcialmente sintetizados no presente voto, especialmente em seus itens 5 e 6, não vejo razões para que seja revogada a providência cautelar direcionada à Codesp pelo acórdão 3.037/2010-Plenário.

10. Quanto aos novos elementos juntados aos autos pela Antaq e pela Tecondi (fls. 722/805, vol. 11) após a instrução do feito pela Sefid-1, novamente peço vênias por dissentir – dessa feita da empresa arrendatária arrolada neste processo –, pois entendo que nem o recente posicionamento daquela agência reguladora acerca dos termos aditivos ao contrato PRES/028.1998, nem a vistoria **in loco** realizada por equipe técnica do TCU nas instalações portuárias afetas àquela avença tornam necessária a retirada de pauta deste TC-012.194/2002-1.

11. Assim penso tendo em vista que, conforme mencionado no início deste voto, analisa-se neste momento apenas a pertinência da manutenção da cautelar concedida pelo acórdão 3.037/2010-Plenário, ao passo que os documentos recém apresentados pela Antaq e pela Tecondi dizem respeito ao exame de mérito que será empreendido pela Sefid-1 após a prolação deste **decisum**.

Ante o exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago à consideração deste colegiado.

Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2343/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 012.194/2002-1 (com 11 volumes e 11 anexos).
1.1. Apensos: TC 021.417/2003-6 e TC 005.891/2003-6 (este último com 1 volume).
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Responsáveis: Amaury Pio Cunha (CPF 183.286.107-44), Arnaldo de Oliveira Barreto (CPF 595.901.068-20), Fernando Lima Barbosa Vianna (CPF 261.242.117-34), Francisco Vilardo Neto (CPF 781.774.058-53), Frederico Victor Moreira Bussinger (CPF 634.224.768-49), Jose Carlos Mello Rego (CPF 005.192.947-34), Marcelo de Azeredo (CPF 028.264.018-58), Paulo Fernandes do Carmo (CPF 351.371.008-97) e Sergio Alcides Antunes (CPF 133.419.448-34).
4. Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Sefid-1.

8. Advogados constituídos nos autos: Benjamin Caldas Gallotti Beserra (OAB/DF 14.967), Benjamin Gallotti Beserra (OAB/DF 13.568), Bruno Diniz Vasconcelos (OAB/DF 17.508), Bruno Guerra Neves da Cunha Frota (OAB/DF 29.405), Bruno Wider (OAB/DF 15.467), Fábio Viana Fernandes da Silveira (OAB/DF 20.757), Gleuton Maciel Gonçalves (OAB/DF 17.724), Hugo Damasceno Teles (OAB/DF 17.727), Luciana Fátima Venturi Falabella (OAB/SP 88.271), Manuel Luis (OAB/SP 57.055), Marconni Chianca Toscano da Franca (OAB/DF 20.772), Patrícia Santos Maciel de Oliveira (OABDF 26.616), Rafael Freitas Machado (OAB/DF 20.737) e Renata Barbosa Fontes (OAB/DF 8.203).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que trata de possíveis irregularidades na execução do contrato PRES/028.1998, firmado entre a Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp e a empresa Terminal para Contêineres da Margem Direita S.A. – Tecondi, para exploração de instalação portuária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. manter a medida cautelar concedida por meio do acórdão 3.307/2010-Plenário, nos termos do art. 276 do Regimento Interno/TCU, até que esta corte se manifeste em definitivo sobre o mérito das questões suscitadas nos presentes autos;

9.2. dar ciência desta deliberação à Codesp, à Tecondi e à Antaq, mediante remessa de cópia do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam;

9.3. restituir o processo à Sefid-1 para que adote as medidas de sua alçada com vistas a dar prosseguimento à instrução do feito.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2343-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 000.312/2011-8
Natureza: Embargos de Declaração em Representação.

Entidade: Companhia Energética de Alagoas (CEAL); Eletrobras; Ministério das Minas e Energia (MME) (vinculador).

Interessados: Call Tecnologia e Serviços Ltda (CNPJ 05.003.257/0001-10) e Provider Soluções Tecnológicas Ltda (CNPJ 01.159.435/0001-46)

Advogados constituídos nos autos: André Puppin Macedo (OAB-DF 12.004); Acioli Cardoso Silva (OAB-DF 27.407); Luiz César Simões Cardoso (OAB-DF 22.435); Tathiana Passoni Reis (OAB-DF 31.414); Alexandre Spezia (OAB-DF 20.555); Antônio Sérgio Elias Filho (OAB-DF 21.677); Cristiane Nina Antunes (OAB-DF 20.132); Karina Bronzon de Castilho (OAB-DF 20.971); Priscila Brito Marangon (OAB-DF 25.562); Mariana Aires Coelho Araujo Dias (OAB-DF 9.716./E); Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (OAB-DF 10.028/E); Hugo Medeiros Gallo da Silva (OAB-DF 10.396/E); Guilherme de Macedo Soares (OAB-DF 9.665/E); Gerson Alves de Oliveira Junior (OAB-DF 9.339); Mariana Araujo Becker (OAB-DF 14.675); Beatriz Helena Cavalcante Nunes (OAB-DF 29.059); Luiz Ricardo de Castro Guerra (OAB-PE 17.598); João André Sales Rodrigues (OAB-PE 19.186); Carlos Augusto da Silva Batista (OAB-PE 15.982); Carla de Jesus Cavalcanti de Carvalho (OAB-PE 16.402); Isabel Cristina Ximenes Carneiro da Cunha (OAB-PB 11.071); Tomaz Domingues de Oliveira E. Alcoforado (OAB-PE 25.453); Walter Gomes D'Angelo (OAB-PE 23.359); Walter Pereira de Barros (OAB-PE 25.960); Carlos Eduardo Bacelar Coelho da Silva (OAB-PE 28.732); Arley de Andrade Vieira (OAB-AL 7.319).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA DELIBERAÇÃO PROLATADA EM REPRESENTAÇÃO QUE DETERMINOU O RETORNO DA LICITAÇÃO À FASE DE HABILITAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO-PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Eletrobras Distribuição Alagoas, também denominada Companhia Energética de Alagoas – CEAL, e pela Provider Soluções Tecnológicas Ltda, ambos em face do Acórdão nº 1.924/2011-Plenário, prolatado nos autos de Representação oferecida pela empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., com pedido de medida cautelar, *inaudita altera pars*, em face do Pregão Eletrônico nº 26/2010, promovido pela Companhia Energética de Alagoas (Ceal) para registro de preço, com o seguinte teor:

9.1. conhecer da presente Representação com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. revogar, com fulcro no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, a medida cautelar que suspendeu os procedimentos do Pregão Eletrônico nº 26/2010 da CEAL;

9.3. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis quanto à:

9.3.1. inabilitação da representante em detrimento dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa;

9.3.2. adjudicação do objeto licitado à empresa Provider sem prévia renegociação de preços;

9.3.3. exigência indevida de Declaração de Habilitação Profissional (DHP), contrariando jurisprudência do TCU;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, contado da ciência desta deliberação, para que a Companhia Energética de Alagoas (CEAL), com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da CF e 45 da Lei nº 8.443/1992, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei nº 8.666/1993, art. 3º e dos princípios do interesse público, da economicidade, da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa na licitação, no sentido de:

9.4.1 tornar nulos os atos administrativos que inabilitaram as empresas concorrentes no âmbito do Pregão Eletrônico nº 26/2010, bem como todos os atos deles decorrentes, os quais desclassificaram suas propostas, bem como os que homologaram o certame e adjudicaram o objeto, retornando a avença à fase de habilitação;

9.4.2. observar o disposto nos artigos 3º, § 1º, inciso I, 40, inciso I, e 44, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, quando da aplicação da Cláusula 7.12.3, alíneas "a" e "b" do Edital, de modo a evitar interpretação que restrinja injustificadamente o caráter competitivo do certame;

9.4.3. abster-se de incluir exigência não justificada de Declaração de Habilitação Profissional (DHP) (item 7.12.4, a5, do edital), em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com o artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;

9.5. determinar à Secex-AL que monitore o cumprimento do item 9.4 retro;

9.6. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.6.1. à representante;

9.6.2. à empresa vencedora do certame;

9.6.3. à Companhia Energética de Alagoas (CEAL);

9.6.4. ao Ministério das Minas e Energia (MME);

9.7. arquivar o presente processo.

2. O certame visa a futuras contratações de empresa especializada em gestão, operação, administração, projeto, implementação, implantação, treinamento, suporte técnico e operacional para atendimento de consumidores e cidadãos em geral, com cobertura de todas as áreas de concessão das Empresas de Distribuição da Eletrobrás (EDEs), mediante o fornecimento de teleatendimento ativo e receptivo (call center), na forma humana e eletrônica, disponibilizando instalações físicas, mobiliário, pessoal, treinamento, telefonia, equipamentos, aplicativos (hardware e software) e os demais recursos necessários à prestação dos serviços.

**3. O pregão em tela, com valor estimado em R$ 78.671.600,70 (peça 2, p. 84), ocorreu em 30/8/2010 com a participação de cinco empresas. As três primeiras foram desclassificadas, entre elas a representante, que havia ofertado o melhor preço no valor de R$ 65.100.000,00 (peça 3, p. 138). De acordo com a ata do pregão, em 13/9/2010 a representante foi declarada desclassificada, por não atender aos itens 7.12.4. "a.5" e 7.12.3. "a" do edital, e às respostas ao pedido de esclarecimento, tudo referente à habilitação. Também constituiu motivo para desclassificação o não atendimento ao item 9.2 do edital (peça 3, p. 194).**

**4. Conforme os registros do sistema eletrônico de pregões do Banco do Brasil, no dia 20/10/2010 a Provider Soluções Tecnológicas Ltda. foi declarada vencedora com uma proposta de R$ 71.799.000,00. Inconformada com a decisão, nessa mesma data a Call Tecnologia e Serviços manifestou interesse em recorrer em virtude de sua desclassificação (peça 3, p. 138-139). O ato de adjudicação e homologação do pregão em favor da Provider ocorreu em 20/12/2010 (peça 3, p. 260) e foi informado no sistema precitado em 30/12/2010 (peça 3, p. 147). O Aviso de Registro de Preços foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 5/1/2011 (peça 3, p. 191).**

**5. Em 6/1/2011, a empresa Call entrou com representação perante o Tribunal de Contas da União (TCU) em face das supostas irregularidades perpetradas no julgamento da proposta vencedora com pedido de medida cautelar para suspender o certame ou a execução dos serviços, se já celebrado o contrato (peça 1).**

**6. Em análise preliminar de 12/1/2011, a Secretaria de Controle Externo em Alagoas (Secex-AL) concluiu pela existência dos requisitos do** fumus boni juris **e do** periculum in mora **para a adoção da medida cautelar, pois, caso contrário, poderia ocorrer prejuízo ao erário e/ou a eventuais direitos subjetivos de terceiros e comprometer a eficácia da decisão de mérito que viesse a ser proferida pelo Tribunal (peça 6).**

**7. Por meio do Despacho de 13/1/2011, referendado pelo Plenário na Sessão de 19/1/2011, acatei as propostas da unidade técnica e determinei, cautelarmente, a suspensão do pregão ou da execução dos serviços, se já formalizado o ajuste. Determinei ainda a oitiva da Ceal e também, opcionalmente, da empresa vencedora para manifestação acerca dos fatos abaixo listados (peça 7):**

"a) inabilitação indevida da empresa Call Tecnologia do certame, em razão do não atendimento às exigências do itens 7.12.3. "a" e "b" e 7.12.4. "a.5" do edital;

b) desclassificação da empresa Call Tecnologia do certame, motivada pelo descumprimento do item 9.2 do edital;

c) adjudicação do certame para a empresa Provider Soluções Tecnológicas Ltda., por preço superior aos dos dois concorrentes que apresentaram os melhores lances, mas que foram inabilitados/desclassificados por razões que não interferiam na formação do preço do serviço dos concorrentes, sem comprovar a realização de prévia negociação com a empresa vencedora, e sem justificar a aceitação da proposta com preços aparentemente superiores aos de mercado."

8. A Ceal apresentou as suas alegações nos termos da peça 15 destes autos e informou que suspendeu a celebração do contrato. A Provider Soluções Tecnológicas Ltda, empresa declarada vencedora do Pregão, manifestou-se por meio dos documentos que compõem a peça 19 dos autos.

9. A Secex/AL, após analisar as manifestações dos autos, apresentou, em pareceres uniformes, a seguinte conclusão (peças 21/23):

171. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

171.1. com fundamento no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

171.2. determinar à Companhia Energética de Alagoas, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45, caput, da Lei nº 8.443/1992, que adote, no prazo de quinze dias a contar da notificação, as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico 26/2010, bem como dos eventuais atos dele decorrentes, em vista do desrespeito ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos artigos 3º, § 1º, inciso I, 40, inciso I, e 44, §1º, da Lei 8.666/1993, informando ao TCU as medidas que vierem a ser adotadas;

171.3. alertar à Companhia Energética de Alagoas quanto às seguintes impropriedades constatadas:

a) não adoção de redação clara e objetiva dos termos do edital, o que dificultou o seu entendimento e levou a interpretações equivocadas por parte dos interessados em participar do certame, em desacordo com o disposto nos artigos 3º, § 1º, inciso I, 40, inciso I, e 44, §1º, da Lei 8.666/1993, conforme tratado nos itens I e II;

b) não republicação do instrumento convocatório, com divulgação pela mesma forma que se deu o texto original e reabertura do prazo inicialmente estabelecido, em função das dúvidas acerca da interpretação do edital advindas de modificações efetuadas nesse documento por meio de pedido de esclarecimentos, em desatenção ao disposto no § 4º do art. 21 da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item I;

c) inclusão de exigências não justificadas que restringiram o caráter competitivo da licitação, a exemplo de atestado de comprovação de aptidão para desempenho de atividade não compatível em características e quantidades com o objeto da licitação e de quantitativo máximo de atestados, em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com o artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item V;

171.4. encaminhar à Companhia Energética de Alagoas, à representante e à Provider Soluções Tecnológicas Ltda., cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam; e

171.5. arquivar o presente processo, sem prejuízo do monitoramento a ser feito pela Secex-Al do cumprimento da medida determinada no item 171.2.

10. Na sessão plenária de 27/4/2011, submeti a matéria à apreciação do Colegiado. Naquela assentada, o eminente Ministro José Jorge propôs que a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU fosse ouvida, para que se manifestasse quanto à adequação dos motivos de inabilitação da empresa representante.

11. Sensibilizado, retirei o voto que havia apresentado e formulei outro no mesmo sentido da proposta do Ministro José Jorge. Foi aprovado, então, o Acórdão nº 1.052/2011 – Plenário, nos seguintes termos:

9.1. com fundamento no art. 116, § 1º, do Regimento Interno, converter o presente processo em diligência e encaminhar os autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU (SEFTI), para que aquela unidade avalie os motivos de inabilitação da empresa Call Tecnologia e

Serviços Ltda no âmbito do Pregão Eletrônico nº 26/2010, promovido pela Companhia Energética de Alagoas (CEAL).

12. A Sefti, após analisar o tema, manifestou-se, em pareceres uniformes, no seguinte sentido (peças 48/50):

**44. Ante todo o exposto, conclui-se o que segue.**

**45. O atestado da Codeplan é capaz de comprovar, nos moldes estipulados pelo edital, a disponibilização de apenas 165 PAs, não atendendo, portanto, à exigência de qualificação técnica do item 7.12.3 alínea "a" do edital, o qual exigia comprovação de prestação do serviço licitado no quantitativo de trezentas PAs (itens 17-22 deste Parecer).**

**46. O atestado da Prefeitura de São Paulo não atende ao teor da resposta ao pedido de esclarecimento relativo às exigências do item 7.12.3 alíneas "b" e "f" do edital, que exigia a apresentação simultânea de dois responsáveis técnicos inscritos nos respectivos conselhos (Crea e CRA), e, também, não pode ser admitido para fins de soma de atestado (itens 23-33).**

**47. Destarte, assiste razão à Ceal ao inabilitar a empresa Call Tecnologia, por força da vinculação ao instrumento convocatório, ainda que o valor de sua proposta seja inferior ao da empresa Provider (adjudicada) (item 34 deste Parecer).**

48. Não se considera que a exigência do quantitativo mínimo de trezentas posições de atendimento (PAs) para o atestado de capacidade técnica do item 7.12.3, alíneas "a" e "b", do edital tenha restringido indevidamente a competitividade do certame (itens 35-43).

13. Na Sessão Plenária de 27/7/2011, submeti novamente este processo à apreciação do Colegiado, oportunidade na qual foi prolatado o Acórdão nº 1.924/2011-Plenário, cujo teor foi transcrito no início deste relatório.

14. A CEAL alega, em síntese, o seguinte na sua petição de embargos (peça 67):

a) contradição no voto deste relator, tendo em vista que, no parágrafo 9 de seu voto teria dito que o edital não era claro quanto à exigência de "operação simultânea" dos 300 postos de atendimento, sendo que, mais adiante, no parágrafo 32, teria dito que citados postos deveriam funcionar simultaneamente;

b) contradição nos parágrafos 27 e 43 do voto deste relator, pois, ao contrário do que constou nesses parágrafos, a diferença de R$ 6 milhões entre a proposta vencedora e a adjudicada não é anual, mas sim global, considerado um período de 30 meses;

c) contradição nos parágrafos 10 a 12 do voto deste relator, quando afirma que "Se havia dúvidas a respeito do conteúdo do atestado, caberia ao gestor, zeloso, recorrer ao permissivo contido no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e efetuar diligência à Codeplan para esclarecê-las, providência que não foi tomada", e mais adiante completa dizendo que "a jurisprudência desta Corte reconhece a possibilidade de realização de diligências para a supressão de falhas formais". A contradição decorreria do fato de que, no caso concreto, segundo a Ceal, não havia qualquer falha formal a ser aclarada mediante diligência. Isso porque, para a Ceal, "A certidão, neste ponto, é clara e não demanda interpretações quer restritivas, quer extensivas";

d) omissão quanto à análise da inabilitação da representante, tendo este relator deixado de atentar para o não atendimento, pela representante, ao disposto no item 7.12.3, alínea c, do Edital, que estabelecia que não seriam aceitos atestados decorrentes de serviços com prazo de execução inferior a seis meses. Nesse sentido teria se manifestado a Sefit e o próprio relator, no voto inicialmente apresentado na sessão plenária de 27/4/2011;

e) obscuridade "no tocante à possibilidade de realização de diligências no caso em exame, em todas as empresas participantes do certame, garantindo equidade das partes, tendo em vista a determinação de retorno à fase de habilitação do certame.

15. A Provider, por sua vez, assenta os seus embargos de declaração nas seguintes alegações (peça 70):

a) "contradição com o voto anterior suspenso para oitiva da parte técnica e omissão em relação à justificativa para alteração do referido voto";

b) "contradição com a verdade material do processo – atestado que não atende a exigência do edital – negociação feita com a empresa Provider";

c) “erro material nos itens 27 e 43 do voto do relator – suposta economia de R$ 6 milhões em 12 meses, totalizando R$ 30 milhões em 30 meses com a contratação da empresa Call Tecnologia, quando na verdade o valor apresentado é para contrato por 30 meses, o que geraria uma economia de R$ 6 milhões em 30 meses – R$ 200.000,00 por mês de contrato se houver a contratação de todas as posições de atendimento, considerando se tratar de registro de preços e não haver sido determinado a quantidade de PA’S a ser contratada”

16. No dia 30/8/2011, deu entrada em meu gabinete petição da Call Tecnologia e Serviços Ltda (peça 74), na qual se manifesta acerca dos embargos de declaração opostos pela Ceal e pela Provider, apresentando, em síntese, que: a) na realidade os embargantes tentam rediscutir a matéria de fundo em sede de embargos de declaração, o que é incabível; b) este relator não está vinculado às manifestações das unidades técnicas do Tribunal; c) a sessão plenária de 27/4/2011 não julgou a representação, mas apenas converteu o processo em diligência; d) a renegociação do preço com a Provider não foi concluída.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Eletrobras Distribuição Alagoas, também denominada Companhia Energética de Alagoas – CEAL, e pela Provider Soluções Tecnológicas Ltda, ambos em face do Acórdão nº 1.924/2011-Plenário, prolatado nos autos de Representação oferecida pela empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., com pedido de medida cautelar, *inaudita altera pars*, em face do Pregão Eletrônico nº 26/2010, promovido pela Companhia Energética de Alagoas (Ceal) para registro de preço, com o seguinte teor:

9.1. conhecer da presente Representação com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. revogar, com fulcro no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, a medida cautelar que suspendeu os procedimentos do Pregão Eletrônico nº 26/2010 da CEAL;

9.3. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis quanto à:

9.3.1. inabilitação da representante em detrimento dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa;

9.3.2. adjudicação do objeto licitado à empresa Provider sem prévia renegociação de preços;

9.3.3. exigência indevida de Declaração de Habilitação Profissional (DHP), contrariando jurisprudência do TCU;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, contado da ciência desta deliberação, para que a Companhia Energética de Alagoas (CEAL), com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da CF e 45 da Lei nº 8.443/1992, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei nº 8.666/1993, art. 3º e dos princípios do interesse público, da economicidade, da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa na licitação, no sentido de:

9.4.1 tornar nulos os atos administrativos que inabilitaram as empresas concorrentes no âmbito do Pregão Eletrônico nº 26/2010, bem como todos os atos deles decorrentes, os quais desclassificaram suas propostas, bem como os que homologaram o certame e adjudicaram o objeto, retornando a avença à fase de habilitação;

9.4.2. observar o disposto nos artigos 3º, § 1º, inciso I, 40, inciso I, e 44, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, quando da aplicação da Cláusula 7.12.3, alíneas “a” e “b” do Edital, de modo a evitar interpretação que restrinja injustificadamente o caráter competitivo do certame;

9.4.3. abster-se de incluir exigência não justificada de Declaração de Habilitação Profissional (DHP) (item 7.12.4, a5, do edital), em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com o artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;

9.5. determinar à Secex-AL que monitore o cumprimento do item 9.4 retro;

9.6. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.6.1. à representante;
9.6.2. à empresa vencedora do certame;
9.6.3. à Companhia Energética de Alagoas (CEAL);
9.6.4. ao Ministério das Minas e Energia (MME);
9.7. arquivar o presente processo.

2. Com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conheço dos embargos de declaração opostos tanto pela Ceal quanto pela Provider, tendo em vista que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie.

3. No mérito, analiso, primeiro, os embargos de declaração opostos pela Ceal.

Primeira alegação da Ceal

4. Quanto à suposta contradição apontada pela Ceal entre os parágrafos 9 e 32 do meu voto (alegação reproduzida na alínea a do parágrafo 14 do relatório que antecede este voto), é de se notar que nos parágrafos seguintes, ou seja, nos parágrafos 10 a 12 do meu voto, afirmei que, mesmo se admitíssemos que o edital teria sido claro quanto à exigência de simultaneidade, ainda assim a decisão de Ceal de desclassificar a ora representante não seria correta. Foi o que afirmei expressamente e ora reproduzido abaixo:

10. Mesmo admitindo que fosse necessária a comprovação da operação simultânea das 315 PAs em uma única instalação física para a aferição da capacidade técnica, não é possível afirmar que isso não ocorreu a partir do que está escrito no atestado em questão. Nesse ponto há, portanto, inferência baseada em interpretação restritiva do texto do atestado, por parte da CEAL. Se havia dúvidas a respeito do conteúdo do atestado, caberia ao gestor, zeloso, recorrer ao permissivo contido no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e efetuar diligência à Codeplan para esclarecê-las, providência que não foi tomada.

11. No mesmo sentido, pronuncia-se a Secex-AL ao registrar que "*se havia dúvidas a respeito do conteúdo do atestado, caberia ao gestor, zeloso, recorrer ao permissivo contido no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e efetuar diligência à Codeplan para esclarecê-las, providência que não foi tomada*".

12. De fato, a jurisprudência desta Corte reconhece a possibilidade de realização de diligências para a supressão de falhas formais. Esse foi o entendimento exposto no Acórdão nº 2.521/2003 – Plenário, in verbis:

"atente para o disposto no art. 43, § 3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei" (grifei).

5. Portanto, não há que se falar em contradição nesse ponto.

Segunda alegação da Ceal

6. Alega ainda a Ceal que haveria uma contradição nos parágrafos 27 e 43 do voto deste relator, pois, ao contrário do que constou nesses parágrafos, a diferença de R$ 6 milhões entre a proposta vencedora e a adjudicada não é anua mas sim global, considerado um período de 30 meses.

7. Aqui também não há contradição. No parágrafo 27 afirmei o seguinte:

"Há de se registrar que o valor de mais de R$ 6 milhões, referentes à diferença entre a proposta vencedora e a adjudicada, refere-se, somente, a um ano de contrato. Portanto, caso ocorra a prorrogação do ajuste, tal valor pode chegar à casa dos R$ 30 milhões".

8. Por outro lado, no parágrafo 43, apresentei a seguinte assertiva:

"Ao propor tal medida, busco o equilíbrio entre a proposta da Secex-AL, que foi no sentido de anular o certame, o que geraria dispêndios desnecessários em vista do refazimento da licitação além do periculum in mora reverso, e o risco de a Administração realizar ato antieconômico, diante da contratação por R$ 6 milhões a maior por ano, tendo em vista a proposta da representante."

9. Como se vê, nos dois casos sustentei que a diferença era anual e não global, o que demonstra, inequivocamente, que não há contradição no meu voto, a ser sanada pela via dos embargos de declaração, que não admite rediscussão da matéria julgada.

Terceira alegação da Ceal

10. Disse a embargante que haveria uma contradição nos parágrafos 10 a 12 do voto deste relator, quando afirmou que "Se havia dúvidas a respeito do conteúdo do atestado, caberia ao gestor, zeloso,

recorrer ao permissivo contido no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e efetuar diligência à Codeplan para esclarecê-las, providência que não foi tomada", e mais adiante completou dizendo que "a jurisprudência desta Corte reconhece a possibilidade de realização de diligências para a supressão de falhas formais". A contradição decorreria do fato de que, no caso concreto, segundo a Ceal, não havia qualquer falha formal a ser aclarada mediante diligência. Isso porque, para a Ceal, "A certidão, neste ponto, é clara e não demanda interpretações quer restritivas, quer extensivas";

11. Mais uma vez, tenta a embargante rediscutir a matéria de fundo em sede de embargos de declaração, sem apontar onde estaria a contradição, motivo pelo qual também não procede essa alegação da Ceal.

Quarta alegação da Ceal

12. A Ceal alega que teria havido omissão quanto à análise da inabilitação da representante, tendo este relator deixado de atentar para o não atendimento, pela representante, ao disposto no item 7.12.3, alínea c, do Edital, que estabelecia que não seriam aceitos atestados decorrentes de serviços com prazo de execução inferior a seis meses. Nesse sentido teria se manifestado a Sefit e o próprio relator, no voto inicialmente apresentado na sessão plenária de 27/4/2011.

13. Não há omissão no voto embargado. A própria Sefit reconheceu, no parágrafo 19 de sua instrução (peça 48), que a inabilitação da Call Tecnologia e Serviços Ltda, ora representante, não teve por fundamento a alínea c do item 7.12.3. Daí a razão pela qual este relator, no voto que fundamentou o Acórdão nesta oportunidade embargado, não ter mais reproduzido o comentário feito anteriormente no voto que apresentara na sessão plenária de 27/4/2011.

14. Além disso, não se pode ignorar que há nos autos (peça 45, p. 3) declaração expressa da Codeplan, na qual afirma que as 165 posições de atendimento fixas disponibilizadas pela contratada (Call Tecnologia e Serviços Ltda) funcionaram simultaneamente com as PA's sazonais (máximo de 150), em vários momentos durante a execução do contrato, atingindo quantitativo superior a 300 posições de atendimento, logadas simultaneamente e por nove meses.

15. Portanto, não há qualquer omissão no acórdão embargado. A matéria ventilada pela embargante não foi objeto da presente representação nem foi invocada como motivo, pela própria Ceal, para a inabilitação da representante. Nem mesmo se pode afirmar que se trata de matéria suficientemente esclarecida nos autos, especialmente em face da documentação citada no parágrafo anterior. Nada impede, no meu entender, que o assunto venha a ser analisado pela Ceal, quando da retomada da licitação, na fase de habilitação.

16. Certo, no entanto, é que, nesta sede de embargos de declaração, nada há a prover.

Quinta alegação da Ceal

17. Alega, por fim, a embargante obscuridade "no tocante à possibilidade de realização de diligências no caso em exame, em todas as empresas participantes do certame, garantindo equidade das partes, tendo em vista a determinação de retorno à fase de habilitação do certame.

18. A determinação do Acórdão embargado é clara quanto ao retorno da licitação à fase de habilitação. As diligências, porém, são possíveis, nos termos da lei, conforme ressaltado no voto que proferi anteriormente. É difícil entender onde estaria a obscuridade do Acórdão ora impugnado.

19. Quanto aos embargos de declaração opostos pela Provider, apresento a seguir a sua análise.

Primeira alegação da Provider

a) "contradição com o voto anterior suspenso para oitiva da parte técnica e omissão em relação à justificativa para alteração do referido voto".

20. Como resta cristalino da alegação da Provider, não há qualquer contradição no voto que proferi na sessão plenária de 27/7/2011 e que fundamentou o acórdão ora embargado. A Provider alega contradição entre esse voto e aquele que apresentei inicialmente na sessão de 27/4/2011 mas que, na mesma sessão, retirei e apresentei outro, acolhendo proposta do Ministro José Jorge, no sentido de baixar o processo em diligência, para colher a oitiva da Sefti.

21. Ocorre que os embargos de declaração somente são cabíveis para sanar contradição verificada no próprio voto e não entre votos proferidos em oportunidades distintas. O fato de este relator ter proferido votos distintos em nada ofende o ordenamento jurídico. Ao contrário, atuou este relator nos

exatos termos do §4º do art. 119 do Regimento Interno deste Tribunal, cujo teor é no sentido de que o relator, os ministros ou os auditores convocados que já tenham proferido seus votos poderão modificá-los até a conclusão do julgamento do processo.

22. Ao contrário do afirmado pela embargante, não há também qualquer omissão quanto à alteração do voto. A fundamentação do voto que proferi na sessão de 27/7/2011 está plasmada em longas sete laudas, nas quais assentei as razões que me levaram a propor o acórdão ora embargado.

Segunda alegação da Provider

b) "contradição com a verdade material do processo – atestado que não atende a exigência do edital – negociação feita com a empresa Provider".

23. Mais uma vez, trata-se de alegação que não comporta discussão em sede de embargos de declaração, porquanto não aponta qualquer contradição no acórdão embargado ou na sua fundamentação, mas sim suposta contradição entre o acórdão embargado e a "verdade material do processo". Ou seja, o que pretende a embargante é rediscutir a matéria de fundo, o que não é cabível em embargos de declaração.

24. De qualquer modo, registro que essa alegação é similar à quarta alegação feita pela Ceal, cuja análise apresentei alguns parágrafos acima.

Terceira alegação da Provider

c) "erro material nos itens 27 e 43 do voto do relator – suposta economia de R$ 6 milhões em 12 meses, totalizando R$ 30 milhões em 30 meses com a contratação da empresa Call Tecnologia, quando na verdade o valor apresentado é para contrato por 30 meses, o que geraria uma economia de R$ 6 milhões em 30 meses – R$ 200.000,00 por mês de contrato se houver a contratação de todas as posições de atendimento, considerando se tratar de registro de preços e não haver sido determinado a quantidade de PA'S a ser contratada"

25. Essa alegação é idêntica à segunda alegação da Ceal, já enfrentada neste voto. Portanto, aplica-se aqui o que se disse anteriormente sobre o assunto.

26. Com essas considerações, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2344/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.312/2011-8.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração em Representação.
3. Interessados: Call Tecnologia e Serviços Ltda (CNPJ 05.003.257/0001-10) e Provider Soluções Tecnológicas Ltda (CNPJ 01.159.435/0001-46).
4. Entidade: Companhia Energética de Alagoas (CEAL); Eletrobras; Ministério das Minas e Energia (MME) (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - AL (SECEX-AL).
8. Advogados constituídos nos autos: André Puppin Macedo (OAB-DF 12.004); Acioli Cardoso Silva (OAB-DF 27.407); Luiz César Simões Cardoso (OAB-DF 22.435); Tathiana Passoni Reis (OAB-DF 31.414); Alexandre Spezia (OAB-DF 20.555); Antônio Sérgio Elias Filho (OAB-DF 21.677); Cristiane Nina Antunes (OAB-DF 20.132); Karina Bronzon de Castilho (OAB-DF 20.971); Priscila Brito Marangon (OAB-DF 25.562); Mariana Aires Coelho Araujo Dias (OAB-DF 9.716./E); Marcus Paulo

Santiago Teles Cunha (OAB-DF 10.028/E); Hugo Medeiros Gallo da Silva (OAB-DF 10.396/E); Guilherme de Macedo Soares (OAB-DF 9.665/E); Gerson Alves de Oliveira Junior (OAB-DF 9.339); Mariana Araujo Becker (OAB-DF 14.675); Beatriz Helena Cavalcante Nunes (OAB-DF 29.059); Luiz Ricardo de Castro Guerra (OAB-PE 17.598); João André Sales Rodrigues (OAB-PE 19.186); Carlos Augusto da Silva Batista (OAB-PE 15.982); Carla de Jesus Cavalcanti de Carvalho (OAB-PE 16.402); Isabel Cristina Ximenes Carneiro da Cunha (OAB-PB 11.071); Tomaz Domingues de Oliveira E. Alcoforado (OAB-PE 25.453); Walter Gomes D'Angelo (OAB-PE 23.359); Walter Pereira de Barros (OAB-PE 25.960); Carlos Eduardo Bacelar Coelho da Silva (OAB-PE 28.732); Arley de Andrade Vieira (OAB-AL 7.319).

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Embargos de Declaração em Representação, opostos pela Eletrobras Distribuição Alagoas, também denominada Companhia Energética de Alagoas – CEAL, e pela Provider Soluções Tecnológicas Ltda, ambos em face do Acórdão nº 1.924/2011-Plenário, prolatado nos autos de Representação oferecida pela empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., com pedido de medida cautelar, *inaudita altera pars*, em face do Pregão Eletrônico nº 26/2010, promovido pela Companhia Energética de Alagoas (Ceal) para registro de preço;

Acórdão os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, dos Embargos de Declaração opostos pela Eletrobras Distribuição Alagoas, também denominada Companhia Energética de Alagoas – CEAL, e pela Provider Soluções Tecnológicas Ltda,, para, no mérito, negar-lhes provimento.

9.2. dar ciência do inteiro teor da presente deliberação aos interessados, à Ceal e ao Ministério de Minas e Energia.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2344-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Natureza(s): Prestação de Contas - Exercício: 2003
Órgão/Entidade: Companhia Docas do Pará - MT
Exercício: 2003
Responsáveis: Ademir Galvão Andrade (049.051.805-20); Afonso Carneiro Filho (654.320.967-49); Alexander Vinicius Janiques de Matos (238.774.561-20); Antonina Cândida Costa de Moraes (116.122.072-00); Aristarte Gonçalves Leite Júnior (096.604.291-34); Cláudia Regina Gusmão (310.234.101-25); Cláudio José Madeira Bastos Menezes (070.613.587-34); Cristovan Silva da Cruz (030.239.822-87); Dirceu de Castro Oliveira (004.270.201-15); Francisco Chagas Alcântara Oliveira (013.488.333-00); Guilherme Oliveira Braga (099.190.072-34); Marcos José Pereira Damasceno (300.747.032-34); Mario Ferreira Vianna (314.700.417-15); Montesquieu Targino Alves (179.462.717-00); Nelson Pontes Simas (055.383.432-00); Onofre Dantas dos Santos (099.237.721-87); Ovídio Gaspareto (000.077.149-04); Procópio Santos Rizzato (359.714.608-20); Rogerio Amado Barzellay (239.507.901-44)
Interessado: Companhia Docas do Pará - MT (04.933.552/0001-03)
Advogado(s) constituído(s) nos autos: Luiz Roberto dos Reis Júnior – OAB/PA 6458.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES CONSTATADAS EM DIVERSAS ÁREAS DA GESTÃO DA COMPANHIA DOCAS. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. SOBRESTAMENTO DAS CONTAS ANTE O PEDIDO DE REEXAME INTERPOSTO POR EX-DIRIGENTES DA COMPANHIA, MULTADOS EM VIRTUDE DE AUDITORIA REALIZADA NAS ÁREAS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E DE POLÍTICA SALARIAL. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA DE DOIS DIRIGENTES. RECOLHIMENTO PARCELADO DO VALOR INTEGRAL DAS MULTAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS DOS PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS E REGULARES DOS DEMAIS.

RELATÓRIO

Em exame Prestação de Contas da Companhia Docas do Pará, vinculada ao Ministério dos Transportes, relativa ao exercício de 2003. Conforme consta do Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão nº 140894, a Controladoria-Geral da União no Estado do Pará considerou irregular a gestão dos responsáveis tratados no processo. O Parecer do Dirigente de Controle Interno e do Ministro de Estado dos Transportes foram no mesmo sentido (fls. 288 e 298 do Volume 1).

2. No âmbito da Secex/PA, analisadas as ocorrências irregulares tratadas nas contas, propôs-se, inicialmente, audiências para as ocorrências que poderiam ensejar a aplicação de multa aos gestores. Com respeito às demais impropriedades/irregularidades, foram acatadas as propostas de determinação colocadas pelo Controle Interno (fls. 327 a 333 do Volume 1).

3. Realizadas as comunicações processuais por meio dos ofícios de fls. 334 a 337 do Volume 1, foram carreadas aos autos as razões de justificativa dos responsáveis, Senhores Guilherme Oliveira Braga e Ademir Galvão Andrade, Diretores-Presidentes da Companhia nos períodos de 01/01/2003 a 20/05/2003 e de 20/05/2003 a 31/12/2003, respectivamente.

4. Após análise das justificativas apresentadas, propôs-se, na ocasião, a irregularidade das contas dos responsáveis supramencionados, bem assim a imputação de multa na forma prevista no art. 58, inciso I da Lei nº 8.443/92.

5. De outro modo, o Subprocurador-Geral do TCU Paulo Soares Bugarin, propôs, preliminarmente, o sobrestamento das contas (fl. 379 do Volume 1), ante a interposição de Pedido de Reexame por parte dos responsáveis Ademir Galvão Andrade (Diretor-Presidente), Marcos José Pereira Damasceno (Diretor Administrativo-Financeiro) e Nelson Pontes Simas (Diretor de Gestão Portuária), apenados com multas de R$ 10.000,00, R$ 3.000,00 e R$ 7.000,00, respectivamente, em decorrência de irregularidades constatadas durante auditoria realizada nas áreas de licitações e contratos e atos relativos à política salarial adotada pela Companhia Docas do Pará (TC 003.515/2004-7 – AC nº 1.059/2005-TCU-Plenário).

6. Cumpre ressaltar que por meio do Acórdão 1426/2009-TCU-Plenário decidiu-se conhecer do Pedido de Reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir os valores das multas originalmente aplicadas aos Senhores Ademir Galvão Andrade e Nelson Pontes Simas para os valores de R$ 6.000,00 (seis mil reais) e R$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), respectivamente. Com respeito ao Sr. Marcos José Pereira Damasceno, uma vez não acolhidas as alegações recursais atinentes às condutas irregulares, a multa manteve-se inalterada. Por meio do Acórdão nº 2.399/2009 - TCU – Plenário, foram aprovados os pedidos de parcelamento de multa formulados pelos responsáveis Srs. Ademir Galvão Andrade e Nelson Pontes Simas.

7. As ocorrências que se seguem motivaram a aplicação de multa aos responsáveis. Se não vejamos: a) dispensa de licitação sem restar devidamente caracterizada a situação de emergência, mas deficiência de planejamento/controle da entidade; b) fracionamento de licitação com base em dispensa pelo valor isolado e enquadramento em modalidade indevida, considerado o prazo de vigência com previsão de prorrogação contratual, para compras e serviços de natureza idêntica ou assemelhada realizados em períodos concomitantes; c) acréscimo de valor do Contrato n. 12/2003 superior ao limite previsto em lei; d) prorrogação de prazo do Contrato n. 12/2003, baseado em dispensa de licitação por emergência; e) inexigibilidade de licitação não caracterizada no Contrato nº 13/2003; f) pagamento antecipado de serviços quando da assinatura do contrato, invertendo as fases da realização da despesa; g) descumprimento dos parâmetros estabelecidos no Ofício nº 700/2003/MP/SE/DEST na concessão de vantagens e benefícios no Acordo Coletivo de Trabalho 2003/2004-Cláusulas 16ª, 21ª, 22ª, 33ª, 36ª, 39ª e 42ª; h) cessão indevida de instalação e contratação de serviços de reforma e adaptação do prédio da antiga cantina do Porto de Belém para novas instalações do sindicato dos trabalhadores portuários (SINDIPORTO); e i) contratação de pessoal, sem concurso público, por meio de empresa interposta, para provimento de cargos cujas atribuições se assemelham às daqueles que constam do seu quadro de pessoal.

8. Analisados os Pedidos de Reexame dos gestores apenados, e proferido, em consequência, o Acórdão nº 1426/2009-TCU-Plenário, o sobrestamento do processo foi levantado e a Secex/PA ficou liberada para a instrução de mérito das contas da Companhia Docas do Pará do exercício de 2003.

9. O posicionamento consubstanciado nos autos foi o de considerar irregulares as contas, haja vista que os responsáveis ouvidos em audiência não conseguiram apresentar justificativas capazes de elidir as ocorrências colocadas no ofício de audiência (fls. 334 a 337 do Volume 1). Dessa forma, a proposta de encaminhamento foi lavrada nos seguintes termos (fls. 382/383 do Volume 1), *verbis*:

"Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

3.1 rejeitar as razões apresentadas pelo responsável Guilherme Oliveira Braga (CPF 099.190.072-34), período de gestão 01/01 a 20/5/2003, consideradas as ocorrências referentes ao período de sua gestão;

3.2 rejeitar, as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Ademir Galvão Andrade (CPF 49.051.805-20), período de gestão 20/05 a 31/12/2003;

3.3 julgar irregulares as contas ordinárias dos responsáveis abaixo indicados, nos termos do art. 16, inciso III, alínea b, da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 209, inciso III, alínea b, do Regimento Interno/TCU:

3.3.1 irregularidades:

i- Aquisição de bens com preços muito acima dos praticados no mercado local (subitem 8.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894);

ii- Realização de processos de dispensa de licitação com fundamento no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, sem caracterização de urgência ou emergência que não pudesse ser prevista (subitem 8.1.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894);

iii- Alteração irregular do Contrato nº 19/1999, por meio do 5º Termo Aditivo (subitem 8.2.2.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894);

iv- Contratação de pessoal em desacordo com termo de referência contratual (subitem 8.2.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894).

Responsável:

CPF NOME CARGO
049.051.805-20 Ademir Galvão Andrade Diretor Presidente
(20/5/2003 a 31/12/2003)

3.3.2 irregularidades:

i- Contratação de pessoal em desacordo com termo de referência contratual (subitem 8.2.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894)

Responsável:

CPF NOME CARGO
099.190.072-34 Guilherme Oliveira Braga Diretor Presidente
(01/01 a 20/5/2003)

3.4 aplicar aos responsáveis acima identificados a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

3.5 autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

3.6 julgar irregulares as contas ordinárias dos responsáveis: Nelson Pontes Simas (CPF 055.383.432-00), Diretor de Gestão Portuária e Marcos José Pereira Damasceno (CPF 300.747.032-34), Diretor Administrativo Financeiro pela gestão irregular no período destas contas, pelo que foram multados no TC nº 003.515/2004-7, que trata do Relatório de Auditoria realizada na Companhia Docas do Pará (CDP) com o objetivo de avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis nos processos de licitação e contratos, realizados em 2003, bem como dos relativos à política salarial adotada pela Companhia, inclusive em relação às admissões e demissões e ao último Acordo Coletivo de Trabalho, em cumprimento ao Acórdão nº 1948/2003 – TCU/Plenário, nos termos do art. 16, inciso III, alínea b, da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 209, inciso III, alínea b, do Regimento Interno/TCU;

3.7 julgar regulares, com quitação plena, nos termos do art. 17 da Lei nº 8.443/1992, as contas dos demais responsáveis descritos no rol de fls. 01/14.

Finalmente, considerando que as guias de recolhimento das parcelas da multa imposta ao Sr. Nelson Pontes Simas estão sendo juntadas no Anexo 11 do TC nº 003.515/2004-7 propõe-se, com vistas ao melhor acompanhamento desse recolhimento a cargo da Chefia do Gabinete desta Unidade Técnica, a permanência desse volume específico na SECEX-PA."

10. A proposta de mérito teve a concordância do Titular da Unidade Técnica e do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (fls. 384/385 do Volume 1).

11. Diante da juntada de razões de justificativa complementares, o Ministro-Relator do feito, Exmo. Sr. Valmir Campelo, homenageando os princípios do contraditório e da ampla defesa e considerando que os novos elementos poderiam produzir reflexos na proposta de mérito, houve por bem devolver o processo para a Secex/PA para a realização de novo exame e manifestação, com posterior envio ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (fl. 386 do Volume 1).

12. Analisados os novos elementos juntados aos autos, a Secex/PA assim se manifestou, no essencial, *litteris*:

"II. RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS INICIALMENTE APRESENTADAS, REJEITA-DAS NA INSTRUÇÃO DE FLS. 374/375

5. O responsável Guilherme Oliveira Braga apresentou justificativas, dentre outras, para o relatado no subitem "8.2.2.2 contratação de pessoal em desacordo com Termo de Referência Contratual, relativo aos Contratos 24/2001, celebrado com a SISCON – Consultoria de Sistema Ltda. e 008/01 – AHITAR, firmado com o Centro Tecnológico de Engenharia Ltda." Naquele momento processual, apresentado um

histórico de sua gestão, como forma de, segundo alegou, "estabelecer uma fronteira entre aquele período e o daqueles que me sucederam, de resultados significativamente diferentes".

5.1. Assim relatou a Auditora:

"2.8.2. Primeiramente aquele responsável registra que anualmente as prestações de contas das Hidrovias são auditadas pelo Ministério dos Transportes, o qual jamais levantou inconsistências nas contratações do pessoal da AHITAR e AHIMOR; que a aferição da qualificação dos contratados de acordo com as especificações do edital, caberia aos gerentes dos contratos, os quais deveriam ter atentado para a inconsistência das especificações emanadas da esfera ministerial, incompatíveis com o perfil do técnico que sempre trabalhou na AHITAR e AHIMOR; que essa inconsistência só foi detectada em data posterior a 20/05/2003, quando não mais respondia pela presidência da CDP, não cabendo a si tomar providências para reparar a inconsistência.

2.8.3. Que embora tenha demonstrado não ser o responsável pela ocorrência, entende que houve falha meramente formal, derivada de dupla ingerência institucional, a qual não representou nenhum prejuízo aos cofres públicos.

2.8.4. Teceu comentários sobre o deficiente modelo de gestão pautado em Convênio de Delegação, que preconiza o Ministério dos Transportes como responsável pelo planejamento técnico das ações, enquanto a CDP, subordinada tecnicamente àquela esfera, executa o que não planejou, premida de mão de obra para atender a execução do Plano de Trabalho definido no âmbito ministerial tem que procurar outros meios de dotar as Hidrovias com o pessoal necessário ao funcionamento. Ressalta que os salários pagos não estavam vinculados às especificações do edital e acrescenta que não houve nenhum prejuízo financeiro relativamente aos contratos indicados pelo Controle Interno e objeto da audiência. Juntou documentos."

III. NOVOS ELEMENTOS

6. Preliminarmente historiou sobre a criação das Companhias de Docas, e, com relação ao Pará, sobre a celebração do Convênio nº 003/1990, pelo qual o Ministério da Infraestrutura –MINFRA delegou competência para a CDP/PA administrar "provisoriamente" (destaque no original) o Porto de Porto Velho em Rondônia e as Hidrovias da Amazônia Oriental (AHIMOR) em Belém, e do Tocantins Araguaia (AHITAR), em Goiânia.

6.1. Ressaltou as cláusulas Terceira e Nona do citado convênio, que regulavam sobre custeio e prestação de contas; informou sobre a origem dos recursos destinados ao custeio dos programas das hidrovias (Tesouro Nacional, via DNTA e posteriormente DNIT), cabendo à CDP adiantar recursos próprios; tais recursos eram geridos pelos respectivos Superintendentes das Hidrovias, que prestavam contas ao DNTA/DNIT, encarregados da fiscalização da execução do convênio.

6.2. O convênio nº 003/1990 vigeu até o exercício de 2008, por meio de aditivos, quando a CDP passou a integrar a Secretaria Especial de Portos.

7. Centrou suas justificativas na argumentação de inviabilidade de realização de concurso público, dada a transitoriedade do próprio programa e, portanto, do convênio de Delegação.

7.1. Em 10/9/1993 a CDP/AHIMOR celebrou convênio de Cooperação Técnico-Científica com a Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa – FADESP, buscando suprir a mão de obra qualificada à prestação da atividade hidroviária "dada a carência, então existente ma região, além de garantir a preservação dos dados derivados dos estudos, que seriam executados por uma instituição pública de indiscutível idoneidade e notoriedade, evitando, assim, ficar na dependência, tanto de dados técnicos como de reserva de conhecimento, de empresas privadas do eixo sul-sudeste, onde tal atividade já se desenvolvia".

7.2. Por meio da Decisão nº 053/1999-TCU-Plenário tal forma de provimento de mão de obra foi considerado irregular, e encerrado o citado convênio, permanecendo a inviabilidade de provimento de mão de obra por meio de concurso, pelas razões já expostas. Esclarece que "a CDP equacionou tal necessidade por meio da realização de licitação" e que, enquanto não concluído o certame, para evitar solução de continuidade, os serviços foram desenvolvidos por meio de mão de obra autônoma, mediante a

contratação dos profissionais oriundos da FADESP "que, por possuírem conhecimento sobre os projetos em desenvolvimento na hidrovia, foram considerados mais adequados à contratação".

7.3. Para tal certame licitatório, o então Departamento de Hidrovias Interiores (DHI/MT) encaminhou o modelo de especificações técnicas e de edital, contendo os requisitos de qualificação, planilha de custos e nível salarial dos profissionais. Por não terem sido ajustados à realidade da A-HIMOR, o perfil requisitado pela DHI não ficou compatível com a remuneração especificada no edital da AHIMOR; detectada a inconsistência em 2004, foi realizada nova licitação.

7.4. Concluiu afirmando que esse equívoco não gerou prejuízo ao erário; apresentou planilha visando comparar os requisitos e salários praticados nos contratos nº 24/2001 e 003/2004. Ao final, entende ser descabida a imputação da irregularidade, por se tratar de falha meramente formal, pois considera que seria competente o Superintendente da Hidrovia e ao fiscal do contrato, o acompanhamento e a fiscalização do mesmo, e, em última instância, ao DNTA/DNIT.

IV EXAME

8. As novas justificativas apresentadas não são novas. O responsável segue a mesma linha de argumentação desenvolvida quando de suas razões de justificativas, já analisadas pela Auditora, às fls. 374/375, transcrita a seguir:

"2.9. Análise/fundamentação:

2.9.1. Em que pese os argumentos apresentados, os responsáveis não lograram descaracterizar as inconsistências apontadas, pelo contrário, uma vez que as alegações vêm ratificar o entendimento dos órgãos de controle, no sentido da ilegalidade da ocorrência. As exigências estabelecidas nos termos de referência dos editais de licitação, relativas aos pré-requisitos dos profissionais contratados, não foram atendidas. O pessoal contratado não possuía a escolaridade exigida no edital, gerando a execução de contratos em desacordo com o estabelecido no art. 66, da Lei nº 8.666/93.

2.9.2. Quanto à afirmativa dos responsáveis de que não houve prejuízo aos cofres públicos, também não pode prevalecer, pois os salários dos contratados estavam definidos de acordo com sua qualificação. Assim, assiste razão ao Controle Interno quando argumenta que um determinado profissional contratado para o cargo de nível superior 3, para o qual é exigido pós-graduação, com salário de R$ 4.325,22, está percebendo a remuneração irregularmente, se não possuir a qualificação exigida, o que de fato ocorre. Aquele profissional deveria estar enquadrado na faixa salarial correspondente à escolaridade comprovada, pois se assim não for, o erário está sendo onerado com pagamentos irregulares, ainda que o serviço seja prestado. Como os pré-requisitos dos profissionais não atenderam às exigências editalícias está caracterizada a desobediência às exigências contidas no edital e ao próprio contrato, em desrespeito às disposições dos arts. 41 e 66, da Lei de Licitações.

2.9.3. Os responsáveis informaram ao Controle Interno a adoção de providências para correção das irregularidades referentes ao Contrato 008/01 – AHITAR, as quais precisam ser comprovadas, mas permaneceram silentes quanto ao Contrato 24/2001 – AHIMOR.

2.9.4. A ocorrência deve ser objeto de determinação à CDP para correção da situação apontada, inclusive com o levantamento dos valores pagos em desacordo com os termos de referência dos contratos executados irregularmente para fins de recolhimento aos cofres da Companhia. Ressaltando-se que, a contratação de pessoal por meio de empresa interposta caracteriza burla ao concurso público e fere as disposições do art. 37, inciso II, da Constituição Federal."

V CONCLUSÃO

9. Desta feita, considerando-se:

a) a análise das contas contida em instruções anteriores, as conclusões e propostas de mérito às fls. 327/333; 377/378 e 382/383, de julgamento pela irregularidade das contas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b" e 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, ratifica-se o posicionamento da Controladoria Geral da União no Pará, expresso nos Relatórios de Auditoria e Certificado de Avaliação

de Gestão 140894, de 25/5/2004 e 148063, de 31/8/2004, nas fls. 225/287 e 301/326 (vol. 1, do processo principal),

b) o julgamento do TC 003.515/2004-7 Relatório de Auditoria, Acórdãos nº 1.059/2005-TCU-Plenário, em 3/8/2005, e nº 1426/2009-TCU-Plenário, em 1/7/2009;

c) e em face de que não trouxe o responsável Guilherme Oliveira Braga nenhum fato novo, nenhuma argumentação nova, fundamentada o bastante a elidir a irregularidade relatada, devem ser as presentes contas consideradas irregulares, tendo em vista que os responsáveis ouvidos em audiência não apresentaram justificativas capazes de elidir as ocorrências irregulares constatadas pelo controle interno, aplicando multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.43/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ao responsável Guilherme Oliveira Braga, posto que nos autos do Relatório de Auditoria juntado às presentes contas, já foram apenados os responsáveis Ademir Galvão Andrade, Nelson Pontes Simas e Marcos José Pereira Damasceno, pelos mesmos fundamentos.

10. Acato, no mesmo sentido, a proposta de que sejam adotadas providências no sentido de obter o recolhimento dos valores pagos a maior pelos equipamentos adquiridos com preços acima dos praticados no mercado local, por meio do Convite nº 05/2004 (execução de serviços de adaptações das instalações da Receita Federal nos altos do Armazém 09, no porto de Belém, no valor de R$17.768,00) e dispensa de licitação, referente ao processo 2.362/2003 (reforma do prédio do Centro Integrado Administrativo do Terminal Portuário da SOTAVE, no valor de R$22.288,00), sem prejuízo da apuração de responsabilidades pela prática irregular, contrária às disposições dos §§ 1º e 2º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93.

VI PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

11.1 rejeitar as razões apresentadas pelo responsável Guilherme Oliveira Braga (CPF 099.190.072-34), período de gestão 01/01 a 20/5/2003, consideradas as ocorrências referentes ao período de sua gestão;

11.2 rejeitar, as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Ademir Galvão Andrade (CPF 49.051.805-20), período de gestão 20/05 a 31/12/2003;

11.3 julgar irregulares as contas ordinárias dos responsáveis abaixo indicados, nos termos do art. 16, inciso III, alínea b, da Lei no 8.443/1992 c/c art. 209, inciso III, alínea b, do Regimento Interno/TCU:

11.3.1. Responsável:
CPF NOME CARGO
049.051.805-20 Ademir Galvão Andrade Diretor Presidente (20/5 a 31/12/2003)
11.3.1.1. Irregularidades:

a) Aquisição de bens com preços muito acima dos praticados no mercado local (subitem 8.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão no 140894);

b) Realização de processos de dispensa de licitação com fundamento no inciso IV, do art. 24, da Lei no 8.666/93, sem caracterização de urgência ou emergência que não pudesse ser prevista (subitem 8.1.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão no 140894);

c) Alteração irregular do Contrato nº 19/1999, por meio do 5o Termo Aditivo (subitem 8.2.2.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão no 140894);

d) Contratação de pessoal em desacordo com termo de referência contratual (subitem 8.2.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão no 140894).

11.3.2. Responsável:
CPF NOME CARGO

099.190.072-34 Guilherme Oliveira Braga Diretor Presidente (1/1 a 20/5/2003)

13.2.1. Irregularidade:

a) Contratação de pessoal em desacordo com termo de referência contratual (subitem 8.2.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão no 140894);

11.3.3. Responsáveis:

CPF NOME CARGO

055.383.432-00 Nelson Pontes Simas Diretor de Gestão Portuária

00.747.032-34 Marcos José Pereira Damasceno Diretor Administrativo-Financeiro

11.3.3.1. gestão irregular da Companhia de Docas do Pará, no período das presentes contas, pelo que foram multados no TC no 003.515/2004-7, que trata do Relatório de Auditoria realizada na Companhia Docas do Pará (CDP) com o objetivo de avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis nos processos de licitação e contratos, realizados em 2003, bem como dos relativos à política salarial adotada pela Companhia, inclusive em relação às admissões e demissões e ao último Acordo Coletivo de Trabalho, em cumprimento ao Acórdão no 1948/2003 – TCU/Plenário, nos termos do art. 16, inciso III, alínea b, da Lei no 8.443/1992 c/c art. 209, inciso III, alínea b, do Regimento Interno/TCU;

11.4. aplicar ao responsável Guilherme Oliveira Braga a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei no 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhi-mento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

11.5. em vista da concessão de parcelamento das multas aos demais responsáveis, que seja autorizado, desde já, igual medida em até vinte e quatro parcelas, com fundamento no art. 217 do RI/TCU, alertando o responsável que incidirá sobre cada parcela correção monetária de que trata o §1o do mencionado dispositivo e que a falta do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do §2o do art. 217 do RI/TCU.

11.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei no 8.443/1992;

11.7 considerando o recolhimento integral das multas imputadas aos responsáveis Ademir Galvão Andrade e Nelson Pontes Simas, conforme documentos constantes do Anexo 11 do processo apensado, propomos expedirem-se as respectivas quitações, nos termos do art. 27 da Lei no 8.443/92 c/c art. 218 do Regimento Interno.

11.8 julgar regulares, com quitação plena, nos termos do art. 17 da Lei nº 8.443/1992, as contas dos demais responsáveis descritos no rol de fls. 01/14.

11.10. determinar à Companhia de Docas do Pará, que adote providências no sentido de obter o recolhimento dos valores pagos a maior pelos equipamentos adquiridos com preços acima dos praticados no mercado local, por meio do Convite nº 05/2004 (execução de serviços de adaptações das instalações da Receita Federal nos altos do Armazém 09, no porto de Belém, no valor de R$17.768,00) e dispensa de licitação, referente ao processo 2.362/2003 (reforma do prédio do Centro Integrado Administrativo do Terminal Portuário da SOTAVE, no valor de R$22.288,00) e apure de responsabilidades pela prática irregular, contrária às disposições dos §§ 1º e 2º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93, c/c fixando-lhe o prazo de 120 (cento e vinte dias) para comprovar o recolhimento do Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo do Estado do Pará."

13. O Ministério Público junto ao TCU, por meio de seu Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, assim se manifestou quanto ao novo pronunciamento da Unidade Técnica (fl. 439 do Volume 1):

"Conforme a análise realizada pela Secex/PA na instrução de fls. 430/436, em cumprimento ao despacho de fl. 386, os novos elementos apresentados pelo Sr. Guilherme Oliveira Braga, em complemento às suas razões de justificativas originalmente encaminhadas, em face da audiência realizada

por meio do Ofício nº 207/2006-SECEX/PA, de 23/03/2006 (fl. 336), não trouxeram fatos novos aos autos capazes de elidir a irregularidade que lhe foi atribuída nas presentes contas.

2. Adicionalmente, a referida instrução informa que os responsáveis Ademir Galvão Andrade e Nelson Pontes Simas recolheram integralmente, de forma parcelada, nos termos do Acórdão nº 2.399/2009 – Plenário, as multas individuais que lhes foram impostas pelo Acórdão nº 1.059/2005 – Plenário, com os valores definidos pelo Acórdão nº 1.426/2009 – Plenário, proferido em sede de pedido de reexame, de acordo com os comprovantes constantes do Anexo 11 do processo apenso (TC nº 003.515/2004-7).

3. Desse modo, considerando todo o conjunto probatório disponível nos autos, bem como as ocorrências apuradas no processo de fiscalização juntado por força do mencionado Acórdão nº 1.059/2005 – Plenário (cópia às fls. 389/391), que motivaram a aplicação de multa aos gestores responsáveis identificados naqueles autos, este representante do MP/TCU, na linha do pronunciamento anterior de fl. 385, manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica às fls. 434/436."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Prestação de Contas da Companhia Docas do Pará, vinculada ao Ministério dos Transportes, referente ao ano de 2003. A Controladoria-Geral da União considerou irregular a gestão dos responsáveis, ante a constatação de irregularidades/falhas/impropriedades.

2. No âmbito da Secex/PA, analisando-se as irregularidades tratadas nos autos, constatou-se a necessidade de realização de audiência prévia dos Diretores-Presidentes, responsáveis pela Gestão da Companhia no exercício de 2003, antes da análise final de mérito, a fim de colher justificativas quanto às seguintes ocorrências: a) aquisição de bens com preços muito acima dos praticados no mercado local, ocorrência constatada no Convite nº 05/2004 e no Processo 2.368/2003 (subitem 8.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894); b) Contratação de pessoal em desacordo com Termo de Referência Contratual, relativo aos contratos 24/2001, celebrado com a SISCON – Consultoria de Sistema Ltda. e 008/01 – AHITAR, firmado com o Centro Tecnológico de Engenharia Ltda. (subitem 8.2.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894); c) pagamento à empresa R & A Construções e Comércio Ltda., no valor de R$ 50.232,79, por serviços não realizados ou realizados em desacordo com as especificações contratadas (subitem 8.2.3.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894).

3. Carreadas aos autos as razões de justificativa dos responsáveis, Senhores Guilherme Oliveira Braga e Ademir Galvão Andrade, Diretores-Presidentes da Companhia nos períodos de 01/01/2003 a 20/05/2003 e de 20/05/2003 a 31/12/2003, respectivamente, entendeu-se que as ocorrências não foram elididas, razão pela qual se propôs julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis.

4. Ocorre que, em decorrência da realização de auditoria com o objetivo de verificar a legalidade e a legitimidade da gestão dos responsáveis nos processos de licitações e contratos do exercício de 2003 e nos atos relativos à política salarial da empresa, o TCU, diante das irregularidades constatadas, resolveu, por meio do Acórdão nº 1.059/2005-Plenário, rejeitar as razões de justificativa dos gestores Ademir Galvão Andrade (Diretor-Presidente), Marcos José Pereira Damasceno (Diretor Administrativo-Financeiro) e Nelson Pontes Simas (diretor de Gestão Portuária). Na oportunidade, aplicou-lhes multas de R$ 10.000,00, R$ 3.000,00 e R$ 7.000,00, respectivamente.

6. Levando em consideração que os responsáveis acima mencionados interpuseram Pedido de Reexame contra a deliberação proferida pelo TCU, o Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin propôs, preliminarmente, o sobrestamento das contas até o julgamento definitivo do recurso (fl. 379 do Volume 1).

7. Por intermédio do Acórdão nº 1.426/2009-TCU-Plenário, decidiu-se conhecer dos Pedidos de Reexame para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de modo a reduzir os valores das multas originalmente aplicadas aos Senhores Ademir Galvão Andrade e Nelson Pontes Simas para os valores de R$ 6.000,00 (seis mil reais) e R$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), respectivamente. As alegações recursais do Sr. Marcos José Pereira Damasceno não foram acolhidas, razão pela qual o valor da multa manteve-se inalterado.

8. Nesse ponto, cumpre destacar que o Ministro-Relator do Pedido de Reexame posicionou-se pela redução dos valores das multas por entender que muitas das irregularidades que motivaram a apenação dos responsáveis foram consideradas elididas, quando da análise dos elementos apresentados na fase recursal.

9. A maior parte das irregularidades atribuídas aos responsáveis elencados no item 7 supra, na auditoria de conformidade realizada pela Secex/PA, foi na área de licitações e contratos. Na análise do recurso, levou-se em consideração as especificidades das contratações e as dificuldades encontradas pelos gestores na administração dos contratos tidos como irregulares. Assim, por exemplo, no caso do acréscimo de valor do Contrato nº 12/2003 superior ao limite previsto em lei, o Relator ponderou que "dadas as circunstâncias peculiares do caso concreto, tenho por aceitável o acréscimo contratual ora observado, em que pese tenha excedido o limite estabelecido na Lei de Licitações e Contratos." (item III do VOTO, *in fine*, fl. 4 do Volume 2).

10. Frise-se que as ocorrências relatadas neste processo específico de contas (TC 008.340/2004-1) são, em grande parte, diferentes das levantadas na auditoria de conformidade realizada pela Secex/PA (TC 003.515/2004-7) e, como já mencionado, deram ensejo a audiências. Os gestores tiveram suas razões de justificativa rejeitadas, com a consequente aplicação de multas, todas baseadas na disposição legal contida no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443/92.

11. Importa registrar que a maior parte das irregularidades/ilegalidades descritas no Relatório de Auditoria de Gestão elaborado pela CGU (fls. 225/287 do Volume 1), referente às contas de 2003 da CDP, não foram objeto de oitiva dos gestores em audiência. Estas ensejaram apenas recomendações corretivas emitidas pelo Controle Interno.

12. Quanto às irregularidades que deram ensejo às audiências dos gestores (descritas no item 2 do presente Voto), vejo que como foram dois os responsáveis pelos atos de gestão do exercício de 2003, há que se analisar com muita precaução qual a real responsabilidade dos gestores diante das irregularidades constatadas.

13. Com respeito ao Sr. Guilherme de Oliveira Braga, vê-se que ele ficou à frente da CDP entre os dias 01/01 a 20/5/2003 (fl. 01 do Volume Principal). Assim, assiste razão ao responsável quando alega que não teve ingerência sobre a ocorrência "aquisição de bens com preços muito acima dos praticados no mercado local (Convite nº 05/2004 e Processo 2.368/2003)". Nesse ponto, cumpre destacar que as irregularidades atinentes ao Convite nº 05/2004 não têm correlação com os atos de gestão do exercício de 2003. Acato, portanto, as justificativas apresentadas.

14. Em continuidade, com relação à "contratação de pessoal em desacordo com Termo de Referência Contratual, relativo aos contratos 24/2001, celebrado com a SISCON – Consultoria de Sistema Ltda. e 008/01 – AHITAR, firmado com o Centro Tecnológico de Engenharia Ltda.", vejo que os contratos foram firmados em 2001, ou seja, fora do período de gestão que ora se analisa. Os reflexos das contratações podem ter perpassado os exercícios, mas a origem da contratação irregular não se deu no período da gestão do Sr. Guilherme de Oliveira Braga, tampouco do Sr. Ademir Galvão Andrade. Demais disso, mesmo diante dessas impropriedades, não há registro de prejuízos ao erário advindos da contratação aqui mencionada, nem da inexecução dos serviços por parte dos prestadores de serviços contratados.

15. Ainda com referência à contratação de pessoal, há que se levar em consideração a situação peculiar por que passava a Companhia Docas do Pará à época. Esta recebeu a incumbência, por meio do Convênio nº 003/1990, de administrar, provisoriamente, o Porto de Porto Velho em Rondônia e as Hidrovias da Amazônia Oriental (AHIMOR), em Belém, e do Tocantins Araguaia (AHITAR), em Goiânia. O Convênio vigeu até 2008, quando a CDP passou a integrar a Secretaria Especial de Portos.

Ocorre que como o Porto e as Hidrovias aqui mencionadas estavam sendo administrados de forma provisória pela CDP e havia necessidade de aporte de mão-de-obra, a saída encontrada foi, justamente, realizar procedimento licitatório para suprir essa carência de pessoal.

16. No que pertine ao não atendimento dos níveis de qualificação técnica especificados na licitação, vejo que o Sr. Guilherme de Oliveira Braga nem chegou a ser ouvido em audiência no processo TC 003.515/2004-7 (Auditoria de Conformidade realizada pela Secex/PA).

17. Ainda com respeito aos itens de audiência do Sr. Guilherme, observo que a ocorrência "pagamento à empresa R & A Construções e Comércio Ltda., no valor de R$ 50.232,79, por serviços não realizados ou realizados em desacordo com as especificações contratadas" não tem qualquer correlação com a gestão desse responsável. A uma, porque a Autorização de Serviço ASD DIRGEP nº 26/2003 data de 12/08/2003, e foi assinada pela contratada em 14/08/2003 (subitem 8.2.3.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894); a duas, porque o seu período de gestão foi até 20/05/2003, o que afasta a sua responsabilidade.

18. Destarte, acolho as razões de justificativa trazidas pelo ex-Diretor-Presidente, Sr. Guilherme Oliveira Braga, e considero que suas contas podem ser julgadas regulares com ressalvas.

19. No que diz respeito às justificativas trazidas aos autos pelo também ex-Diretor-Presidente, Sr. Ademir Galvão Andrade (Período de Gestão – de 20/5/2003 a 31/12/2003), observo, em linha de consonância com as observações aqui esposadas quando da análise da situação do gestor antecessor, que as contratações de serviços técnicos especializados em desacordo com Termo de Referência Contratual se deram fora do período de gestão ora analisado, ou seja, os contratos foram firmados em 2001. A necessidade de manutenção das atividades técnicas perdurou nos exercícios que se seguiram e foi um reflexo da atribuição conferida a CDP, por meio do Convênio nº 003/1990, de administrar, provisoriamente, o Porto de Porto Velho em Rondônia e as Hidrovias da Amazônia Oriental (AHIMOR), em Belém, e do Tocantins Araguaia (AHITAR), em Goiânia. A escassez de mão-de-obra foi um reflexo dessa situação temporária e precisava ser contornada, sob pena de prejuízo ao exercício das atribuições de administração repassadas para a CDP.

20. Não se pode perder de vista o fato de que a Delegação de Competência dada pelo Ministério da Infraestrutura –MINFRA (Convênio nº 003/1990) teve vigência até o exercício de 2008, e havia, de fato, inviabilidade de realização de concurso público, diante da transitoriedade da atribuição outrora conferida. A celebração de convênio de Cooperação Técnico-Científica com a Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa – FADESP foi uma saída encontrada pela CDP para suprir a carência de mão-de-obra qualificada, fórmula essa considerada irregular por meio da Decisão nº 053/1999-TCU-Plenário, o que deu ensejo ao encerramento do convênio. Destarte, diante da inviabilidade de provimento de mão-de-obra por meio de concurso, a CDP realizou licitação.

21. Nesse ponto, importa registrar que muito embora não estejamos diante de uma situação ideal, qual seja, realização de concurso público para provimento de vagas, temos que levar em consideração a situação peculiar dos gestores da CDP desde a firmatura do Convênio nº 003/1990, qual seja: providenciar os serviços técnicos necessários à administração, provisória, do Porto de Porto Velho e das Hidrovias da Amazônia Oriental e do Tocantins Araguaia. Nessa linha argumentativa, o TCU não pode desconhecer a natural dificuldade do gerenciamento de recursos humanos existente à época.

22. Quanto às demais irregularidades objeto de audiência, quais sejam: aquisição de bens com preços acima dos praticados no mercado local (Convite nº 05/2004) e pagamento à empresa R & A Construções e Comércio Ltda., no valor de R$ 50.232,79, por serviços não realizados ou realizados em desacordo com as especificações contratadas, compreendo que como a primeira diz respeito a Convite realizado na gestão seguinte (2004) não deve ter reflexos em 2003. Já em relação à segunda tem que ser ponderado que embora se fale em serviços não realizados ou realizados em desacordo com as especificações, não restou claro o que efetivamente não foi executado. Dessa maneira, não cabe, a meu ver, dado o tempo transcorrido desde a ocorrência irregular, adotar providências para a instauração de TCE. Cumpre destacar que a responsabilidade por pagamentos relacionados a serviços não executados deveria recair sobre o fiscal do contrato e o Diretor financeiro, o que, efetivamente, não ocorreu. Assim, considero extemporânea a proposição de determinações corretivas.

23. Com referência às irregularidades constatadas na Auditoria de Conformidade (Gestão 2003 - (TC 003.515/2004-7), é importante deixar assente que os responsáveis Ademir Galvão Andrade e Nelson Pontes Simas recolheram integralmente os valores das multas imputadas, conforme documentos constantes do Anexo 11 do processo apensado. Assim, faz-se necessário sejam expedidas as respectivas quitações, nos termos do art. 27 da Lei no 8.443/92 c/c art. 218 do Regimento Interno.

24. Desse modo, considerando todo o conjunto probatório disponível nos autos; considerando que as ocorrências apuradas no processo de fiscalização (TC 003.515/2004-7) foram objeto de várias determinações para a Companhia Docas do Pará (Acórdão nº 1.059/2005-TCU-Plenário); considerando a emissão de alertas/recomendações por parte da Controladoria-Geral da União em relação aos pontos ressalvados no Relatório de Auditoria de Gestão de 2003; considerando que as principais ocorrências registradas, que deram ensejo à realização de audiência, não evidenciaram, nas presentes contas, danos ao Erário e dispensam determinações corretivas vez que as situações irregulares foram transitórias; considerando a natureza formal das demais irregularidades contidas no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão nº 140894; considerando que houve o recolhimento integral dos valores das multas aplicadas aos Srs. Ademir e Nelson; considerando que diante dos valores envolvidos na gestão as irregularidades detectadas não macularam a gestão como um todo; entendo que as contas dos Diretores-Presidentes, Senhores Guilherme Oliveira Braga, Ademir Galvão Andrade e dos Senhores Nelson Pontes Simas (Diretor de Gestão Portuária) e Marcos José Pereira Damasceno (Diretor Administrativo-Financeiro) devem ser julgadas regulares, com ressalvas, ante o conjunto de irregularidades a eles imputadas na Prestação de Contas e no Relatório de Auditoria de Conformidade, e as dos demais responsáveis devem ser julgadas regulares, dando-se-lhes quitação plena.

25. Por isso, divergindo, em parte, do encaminhamento proposto pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público, Voto por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2345/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.340/2004-1.
1.1. Apenso: 003.515/2004-7
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Prestação de Contas do Exercício 2003
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Companhia Docas do Pará - MT (04.933.552/0001-03).
3.2. Responsáveis: Ademir Galvão Andrade (049.051.805-20); Afonso Carneiro Filho (654.320.967-49); Alexander Vinicius Janiques de Matos (238.774.561-20); Antonina Cândida Costa de Moraes (116.122.072-00); Aristarte Gonçalves Leite Júnior (096.604.291-34); Cláudia Regina Gusmão (310.234.101-25); Cláudio José Madeira Bastos Menezes (070.613.587-34); Cristovan Silva da Cruz (030.239.822-87); Dirceu de Castro Oliveira (004.270.201-15); Francisco Chagas Alcântara Oliveira (013.488.333-00); Guilherme Oliveira Braga (099.190.072-34); Marcos José Pereira Damasceno (300.747.032-34); Mario Ferreira Vianna (314.700.417-15); Montesquieu Targino Alves (179.462.717-00); Nelson Pontes Simas (055.383.432-00); Onofre Dantas dos Santos (099.237.721-87); Ovídio Gaspareto (000.077.149-04); Procópio Santos Rizzato (359.714.608-20); Rogerio Amado Barzellay (239.507.901-44).
4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Pará - MT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PA (SECEX-PA).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Luiz Roberto dos Reis Júnior – OAB/PA 6458.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da Prestação de Contas da Companhia Docas do Pará - CDP referente ao exercício de 2003;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Guilherme Oliveira Braga e Ademir Galvão Andrade, relativamente à audiência realizada em decorrência das seguintes irregularidades: a) aquisição de bens com preços muito acima dos praticados no mercado local, ocorrência constatada no Convite nº 05/2004 e no Processo 2.368/2003 (subitem 8.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894); b) Contratação de pessoal em desacordo com Termo de Referência Contratual, relativo aos contratos 24/2001, celebrado com a SISCON – Consultoria de Sistema Ltda. e 008/01 – AHITAR, firmado com o Centro Tecnológico de Engenharia Ltda. (subitem 8.2.2.2 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894); c) pagamento à empresa R & A Construções e Comércio Ltda., no valor de R$ 50.232,79, por serviços não realizados ou realizados em desacordo com as especificações contratadas (subitem 8.2.3.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão nº 140894);
9.2. julgar, nos termos do art. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, as contas dos Srs. Guilherme Oliveira Braga (099.190.072-34), Ademir Galvão Andrade (049.051.805-20), Nelson Pontes Simas (055.383.432-00) e Marcos José Pereira Damasceno (300.747.032-34), regulares com ressalva, dando-lhes quitação;
9.3. julgar, nos termos do art. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92, as contas dos Srs. Afonso Carneiro Filho (654.320.967-49); Alexander Vinicius Janiques de Matos (238.774.561-20); Antonina Cândida Costa de Moraes (116.122.072-00); Aristarte Gonçalves Leite Júnior (096.604.291-34); Cláudia Regina Gusmão (310.234.101-25); Cláudio José Madeira Bastos Menezes (070.613.587-34); Cristovan Silva da Cruz (030.239.822-87); Dirceu de Castro Oliveira (004.270.201-15); Francisco Chagas Alcântara Oliveira (013.488.333-00); Mario Ferreira Vianna (314.700.417-15); Montesquieu Targino Alves (179.462.717-00); Onofre Dantas dos Santos (099.237.721-87); Ovídio Gaspareto (000.077.149-04); Procópio Santos Rizzato (359.714.608-20); Rogerio Amado Barzellay (239.507.901-44), regulares, dando-lhes quitação plena;
9.4. expedir as respectivas quitações, nos termos do art. 27 da Lei no 8.443/92 c/c art. 218 do RI/TCU, visto que houve recolhimento integral das multas imputadas aos responsáveis Ademir Galvão Andrade e Nelson Pontes Simas, conforme documentos constantes do Anexo 11 do processo apensado.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2345-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 014.566/2008-7
Natureza: Relatório de Acompanhamento
Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)
Responsáveis: Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Teixeira Bedran, Emília Maria Silva Ribeiro Curi, Plínio de Aguiar Júnior, José Leite Pereira Filho, Pedro Jaime Ziller de Araújo, Luiz Alberto da Silva e Ara Apkar Minassian
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DE DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO Nº 2.555/2008-TCU-PLENÁRIO. AUDIÊNCIAS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA ACOLHIDAS EM RELAÇÃO A ALGUNS RESPONSÁVEIS E PARCIALMENTE ACOLHIDAS EM RELAÇÃO A OUTROS. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Sefid (fls. 194/211, v. p.), cuja proposta de encaminhamento mereceu a anuência dos dirigentes da unidade:

**"I. INTRODUÇÃO**

2. A exploração do serviço MMDS foi regulamentada pelo Decreto nº 2.196, de 8/4/1997, como uma das modalidades de Serviço Especial de Telecomunicações, e utiliza faixa de microondas para transmitir sinais a serem recebidos em pontos determinados dentro de uma área de prestação de serviço, segundo as características estabelecidas na Norma nº 002/1994 – REV/1997, aprovada pela Portaria MC nº 254, de 16/4/1997. A autorização de uso de radiofrequência associada à autorização para prestação de serviços está sujeita a um prazo de vigência de até vinte anos, prorrogável uma única vez por igual período, a teor do art. 167 da Lei nº 9.472, de 16/7/1997, doravante denominada Lei Geral de Telecomunicações – LGT.

3. O presente feito foi originariamente autuado como Representação da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid) para apurar possíveis irregularidades na condução desta prorrogação.

4. Por decisão do Plenário desta Casa (Acórdão nº 2.555/2008, de 12/11/2008, fl. 68), o processo foi transformado em Acompanhamento, mormente pela necessidade de se monitorar – segundo rito previsto na Instrução Normativa TCU nº 27/1998 – a definição dos preços do direito de uso de faixas de radiofrequência, que, conforme mandamento da LGT, só pode ser prorrogado uma única vez e de forma onerosa. Excepcionalmente, o acompanhamento desta definição de preços públicos está sendo realizado na fase de execução contratual, e não no momento da outorga inicial, já que se trata de prorrogação.

5. No referido Acórdão, também se determinou à Agência que apresentasse:

*"9.3.1. no prazo de 5 (cinco) dias, cópia de instrumento contratual ainda vigente que autoriza o uso de radiofrequências associadas a prestação do serviço MMDS;*

*9.3.2. estudos de viabilidade técnica e econômica do processo de prorrogação onerosa da autorização de uso da faixa de 2,5 GHz pelo serviço MMDS, tão logo a Agência tenha posicionamento sobre a matéria".*

6. Ante a insuficiência da resposta apresentada pela Agência (fls. 72), foi realizada inspeção (fls. 87).

7. A instrução de fls. 112/123 analisou as informações colhidas no curso daquela fiscalização e concluiu que o prazo para manifestação da Agência quanto ao pleito de prorrogação de uso das radiofrequências associadas ao MMDS para 11 empresas – especificamente quanto ao preço a ser cobrado – se esgotou em 16/2/2007 sem posicionamento da Anatel, contrariando o disposto no art. 167 da LGT, ainda que as empresas tenham se manifestado em tempo hábil.

8. A Sefid concluiu ainda que houve mora por parte da Anatel em dar cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008–Plenário (fl. 68), visto que a Agência não apresentara metodologia de cálculo de preço a ser cobrado pela prorrogação das radiofrequências alocadas para prestação do MMDS para as 11 empresas, que tiveram suas permissões convertidas em autorização e prorrogadas pelos Atos nºs 800 a 810, de 13/2/2009, do Superintendente de Comunicação de Massa da Anatel.

9. Ante a existência destes indícios de irregularidades, foi proposta a realização de audiência dos membros do Conselho-Diretor da Anatel com mandatos ainda vigentes, Ronaldo Mota Sardenberg (CPF: 075.074.884–20), Antônio Domingos Teixeira Bedran (CPF: 007.377.046–91) e Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF: 292.910.701–49), bem como dos ex–Conselheiros que exerciam mandato no Conselho Diretor no período de 6/2/2006 a 6/2/2007: Plínio de Aguiar Júnior (CPF: 025.211.057-91), José Leite Pereira Filho (CPF: 045.457.377–49), Pedro Jaime Ziller de Araújo (CPF: 320.408.228–87) e Luiz Alberto da Silva (CPF: 000.806.477–66), para que apresentassem, no prazo de 15 dias a partir da ciência, razões de justificativa acerca dos seguintes itens:

a) ainda não haver definição pela Anatel quanto ao preço a ser cobrado pela prorrogação, por quinze anos, do uso das faixas de frequência entre 2,5 e 2,69 GHz para a oferta, pelas empresas amparadas pela Portaria MC nº 43/1994, de serviços de televisão por assinatura e de todas as demais facilidades proporcionadas pela exploração comercial das referidas faixas, efetuada por meio dos Atos nº 800 a 810, de 13/2/2009, publicados no D.O.U., Seção 2, de 16/2/2009, do Superintendente de Comunicação de Massa da Anatel, em descumprimento ao art. 167, § 1º, da Lei nº 9.472/1997 e ao art. 44 do Regulamento dos Serviços Especiais, aprovado pelo Decreto nº 2.196, de 8/4/1997 e em virtude do disposto no art. 175, inciso XVIII, do Regimento Interno da Anatel;

b) mora em dar cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008–Plenário, que determinou a apresentação de metodologia de cálculo de preço a ser cobrado pela prorrogação das radiofrequências referidas no item anterior, com fulcro na Instrução Normativa TCU nº 27/1998.

10. Foi ainda proposta a audiência do Superintendente de Comunicação de Massa, Ara Apkar Minassian (CPF: 186.070.557–04), para esclarecimento quanto ao seguinte:

a) mora em dar cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008–Plenário (fl. 68), que determinou a apresentação de metodologia de cálculo de preço a ser cobrado pela prorrogação das radiofrequências referidas no item 9.a supra, com fulcro na Instrução Normativa TCU nº 27/1998 e no art. 153, XI, do Regimento Interno da Anatel.

11. A Chefe de Gabinete da Presidência da Anatel comunicou no Ofício nº 548/2010/GPR–Anatel, de 27/5/2010 (fl. 153), que a resposta da audiência do Presidente da Agência só poderia ser encaminhada após seu retorno de viagem a serviço, comprovada conforme o DOU de 20/5/2010, Seção 2, fl. 46 (fl. 154).

12. Posteriormente, o Gerente da Auditoria Interna da Anatel, nos termos do Ofício nº 056/2010/AUD, de 4/6/2010 (fl. 155), solicitou a prorrogação do prazo originalmente estabelecido por igual período, a partir do vencimento original. Considerando-se a complexidade das questões tratadas nos autos e os motivos expostos, o pedido foi deferido pelo Gerente da 2ª Divisão da Sefid em despacho de 8/6/2010 (fl. 159), comunicado aos responsáveis por ofício (fls. 160/161) e via fax (fl. 162).

13. Em 1º/6/2010, a Conselheira Emília Maria Silva Ribeiro Curi manifestou-se nos autos por intermédio do Ofício nº 19/2010/ER – Anatel (fl. 156), informando somente ter tomado ciência do corrente processo em 31/5/2010, data em que retornou de férias oficiais.

14. As razões de justificativa foram apresentadas conforme tabela abaixo:

| Responsável | fls. |
|---|---|
| José Leite Pereira Filho (CPF: 045.457.377–49) | 163 |
| Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF: 292.910.701–49) | 165/178 |
| Luiz Alberto da Silva (CPF: 001.265.786-72) | 180/182 |
| Ronaldo Mota Sardenberg (CPF: 075.074.884–20) | 183/193 |
| Antônio Domingos Teixeira Bedran (CPF: 007.377.046–91) | |
| Plínio de Aguiar Júnior (CPF: 025.211.057–91) | |
| Pedro Jaime Ziller de Araújo (CPF: 320.408.228–87) | |
| Ara Apkar Minassian (CPF: 186.070.557–04) | |

15. A seguir são destacadas as principais razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

**II. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA**

**a. ex-Conselheiro José Pereira Leite (CPF: 045.457.377–49)**

**Razões de Justificativa**

16. Tempestivamente, o ex-Conselheiro José Pereira Leite foi o primeiro a apresentar suas razões de justificativa por meio de expediente datado de 9/6/2010 (fl. 163). Na referida missiva, em relação ao item a da audiência, o responsável alegou que seu mandato de Conselheiro da Anatel se encerrara em 5/11/2007 e que a única matéria encaminhada ao Conselho Diretor sobre a questão foi o Informe nº 09/CMROO/CMRO/SCM, de 12/4/2007, que não havia sido trazido à apreciação do Conselho no período em que estava no cargo.

17. Em relação ao item b, o ex-Conselheiro da Anatel alegou que o Acórdão nº 2.555/2008–Plenário não se aplicaria a ele por ter sido posterior ao seu mandato.

**Análise**

18. Quanto às alegações apresentadas pelo ex–Conselheiro da Anatel José Pereira Leite, observa-se que, de fato, em 5/11/2007 seu mandato no Conselho Diretor da Anatel já se encerrara e a única matéria encaminhada ao Conselho Diretor sobre a prorrogação das outorgas de MMDS e das respectivas faixas de frequência associadas foi o Informe nº 09/CMROO/CMRO/SCM, de 12/4/2007, que não havia sido trazido à apreciação conclusiva do Conselho até o encerramento de seu mandato. Portanto, não houve oportunidade do Conselheiro se manifestar quanto à matéria.

19. Em relação ao item b da comunicação da Audiência que aqui se analisa, também procede e se acolhe a alegação de que o Acórdão nº 2.555/2008–Plenário, de 12/11/2008, não se aplicaria a ele por ter sido prolatado posteriormente ao encerramento de seu mandato.

20. Ante o exposto, devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo ex–Conselheiro José Pereira Leite, afastando sua responsabilidade quanto às irregularidades descritas nos itens a e b da audiência promovida nestes autos.

**b. Conselheira Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF: 292.910.701–49)**

**Razões de Justificativa**

21. Dentro do prazo acordado, a Conselheira Emília Silva Ribeiro Curi apresentou suas razões de justificativa por intermédio do Ofício 22/2010/ER – Anatel (fls. 165/178), de 15/6/2010.

22. Inicialmente a responsável informou que sua posse como Conselheira do órgão regulador se deu em 11/9/2008, e que só teve conhecimento da matéria em tela, autuada na Anatel em processo sob o nº 53500.005485/2008, no início do mês de janeiro de 2009. Nessa ocasião, cerca de um mês e dez dias antes do término final do prazo regulamentar para a prorrogação da outorga das onze empresas prestadoras do MMDS, cumpria escala de plantão no Conselho Diretor.

23. Em relação à definição dos preços de outorga das faixas de frequência, relatou que a Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa – SCM da Anatel encaminhou consulta ao Conselho Diretor (Informe nº 28/2007/CMROO/CMRO–SCM, de 10/9/2007, Anexo 4, fls. 27/34) alegando não haver regulamentação específica para o presente caso, tendo sugerido duas formas de pagamento possíveis: a aplicação do Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências – PPDUR, conforme a Resolução Anatel nº 387/2004, ou a cobrança de percentual sobre a receita operacional bruta, nos moldes do aplicado às prestadoras do Serviço Móvel Pessoal – SMP.

24. No relato da Conselheira Emília Silva Ribeiro Curi, ficou assente que, paralelamente à discussão sobre o preço público a ser cobrado pelas frequências associadas à prestação do MMDS, estava em tramitação na Anatel proposta de alteração do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas faixas de 2.170 a 2.182 MHz e de 2.500 a 2.690 MHz, faixa alocada ao MMDS. A decisão seria mediante Circuito Deliberativo (Anexo 4, fls. 35/42), um dos fóruns de decisão do Conselho Diretor da Anatel, destinado, nos termos do art. 23 do Regimento Interno da Agência, a "*coletar os votos dos Conselheiros sem a necessidade de realização de Reunião*".

25. A responsável, contudo, firmou entendimento de que as alterações do Regulamento não deveriam ser decididas por meio de Circuito Deliberativo, devido à complexidade e ao impacto das referidas matérias, sendo necessário o debate oral entre os Conselheiros. Nessa esteira, o Presidente da Agência convocou o Conselho Diretor para Reunião Extraordinária que se realizou no dia 27/1/2009.

26. Na referida reunião, segundo a Conselheira, a proposta encaminhada à deliberação do colegiado tratava apenas da minuta do Termo de Autorização de prestação do serviço a ser submetida à consulta pública. A discussão deteve-se ao prazo das outorgas de MMDS licenciadas pela Portaria MC nº 43, de 1994, bem como ao prazo da prorrogação do direito de uso da faixa associada ao serviço.

27. Ainda conforme o testemunho da responsável, em discussão inicial, o Conselheiro Relator entendeu que as outorgas de serviço e radiofrequências associadas, detidas pelas onze prestadoras de MMDS, teriam dez anos de vigência conforme originalmente estabelecido pela Portaria, e, desse modo, tanto o prazo das outorgas quanto o de autorização de uso das faixas teriam vencido em 16/2/2004. Como não houve solicitação de prorrogação por parte das empresas e tampouco manifestação da Agência à época, a exploração do serviço e a utilização da faixa "*teriam sido prorrogadas tacitamente, ficando pendente a questão do pagamento pela autorização de uso das radiofrequências, que é onerosa*".

28. Esse entendimento ficou consubstanciado na Análise nº 589/2008-GCPA, de 18/12/2008, da qual se destacou duas das propostas exaradas:

"(...)

c) *considerar que as permissões do MMDS pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 43, de 10 de fevereiro de 1994, foram tacitamente prorrogadas em 16 de fevereiro de 2004, por 10 (dez) anos;*

d) *determinar ao Superintendente de Comunicação de Massa que tome as providências necessárias para efetivar a cobrança pela autorização de uso das radiofrequências, retroativa a 16 de fevereiro de 2004;*

(...)"

29. Dissentindo do Relator e acolhendo entendimento firmado pela Procuradoria Federal Especializada da Anatel – PFE, na mesma Reunião, a Conselheira apresentou o Voto-GCER, datado de 26/1/2009 (Anexo 4, fls. 62/66), em que se reconheceu que o prazo de vigência das autorizações é de 15 (quinze) anos, e, que, portanto, venceria em 16/2/2009.

30. A proposta foi aprovada por três votos a um. Com essa decisão, o Conselho superou a discussão inicial sobre o prazo das autorizações de direito de uso das radiofrequências associadas ao MMDS, imprescindível para sua precificação. A partir da proposta de sua autoria o Termo de Autorização do MMDS para as permissionárias amparadas pela Portaria MC nº 43/1994, com cláusulas referentes ao compromisso de pagamento pela autorização de uso de radiofrequências associadas, foi submetido à Consulta Pública nº 2, de 28/1/2009 (Anexo 4, fls. 70/77).

31. Importa destacar das razões de justificativa apresentadas pela responsável que, em 12/2/2009, a PFE, por meio do Despacho nº 220/2009/PFS/PGF/PFE–Anatel, de mesma data (Anexo 4, fls. 91/93), apresentou Representação ao órgão Colegiado, centificando-o do Parecer nº 232–2009/PFS/PGF/PFE–Anatel (Anexo 4, fls. 94/104), requerendo a juntada do Parecer 236–2009/RGS/PGF/PFE–Anatel (Anexo 4, fls. 105/120) ao Processo 53500.005485/2008, relativo aos termos de autorização em questão, e propondo a deliberação das seguintes questões:

"*a) adoção de solução excepcional, nos exatos fundamentos das decisões já emanadas pelo TCU, por meio da prorrogação excepcional, com a outorga de uma autorização especial às autorizadas de MMDS, com prazo necessariamente curto e suficiente às providências a serem tomadas pela Agência,*

*para o que esta Procuradoria sugere como limite o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data da prorrogação especial;*

*b) elaboração de cronograma, estipulando as datas limites para a solução de cada questão envolvida no caso concreto, de modo a se evitar nova mora e o consequente prejuízo aos administrados, no mesmo sentido das decisões do TCU em casos semelhantes*".

32. A partir da provocação da PFE, o Conselho Diretor da Agência, em Reunião do dia 12/2/2009, decidiu:

*"a) que a metodologia de cálculo, o preço público e as condições de pagamento pelo uso de radiofrequências associadas à autorização do MMDS sejam estabelecidos, em caráter excepcional, no prazo máximo de 12 (doze) meses, incluso no prazo de 15 anos definido pelo CD para uso das radiofrequências e contado da publicação do Ato de prorrogação do uso no DOU;*

*b) recomendar ao Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa que, no âmbito de suas atribuições, ao examinar a prorrogação do direito de uso de radiofrequências nas faixas de 2.500 MHz a 2.686 MHz para as 11 (onze) empresas outorgadas pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 43, de 10/02/94, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 16/02/94, observe todas as exigências legais e regulamentares em vigor; e*

*c) dar prosseguimento ao Processo nº 53500.005485/2008 e indicar a Conselheira Emília Maria Silva Ribeiro Curi como sua Relatora".*

33. Ficou definido, portanto, prazo excepcional de 12 meses para que a SCM elaborasse metodologia de cálculo do preço público e as condições de pagamento pelo uso de radiofrequências associadas ao MMDS.

34. O processo de definição do preço foi encaminhado ao gabinete da Conselheira Emília acompanhado de informe técnico decorrente da consolidação das contribuições recebidas na Consulta Pública nº 2, de 28/1/2009.

35. Afirma a Conselheira Emília Ribeiro que, em 18/6/2009, solicitou à SCM informações acerca da condição dos estudos de cálculo do preço para a utilização das radiofrequências do MMDS. O questionamento foi respondido em 24/6/2009, via Mem nº 128/2009–CMROO/SCM, em que a área técnica descreveu sucintamente reuniões realizadas com o TCU sobre o tema e o andamento dos trabalhos (Anexo 4, fls. 154/155).

36. Em 3/11/2009, os autos foram devolvidos pela SCM a seu Gabinete, acompanhado do Informe nº 36/2009/CMROO/SCM, de 29/10/2009 (Anexo 4, fls. 158/171), em que se apresentaram os preços públicos a serem cobrados das onze prestadoras de MMDS, calculados conforme a metodologia de precificação desenvolvida (tabela à fl. 172).

37. Na Reunião do Conselho Diretor nº 547, de 9/12/2009, a responsável informa que, na condição de Relatora da matéria e com base na instrução da área técnica, apresentou a Análise nº 650–GCER, de 2/12/2009 (Anexo 4, fls. 172/183), por meio da qual abordou uma série de considerações e propostas sobre o Termo de Autorização de prestação de serviço e a metodologia desenvolvida para precificação da prorrogação do uso da faixa a ele associada, resumidas às fls. 172/175, da qual se transcreve parte da conclusão:

*"a) determinar à Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa que ajuste a metodologia de cálculo do preço público e das condições de pagamento pelo uso de radiofrequências associadas ao Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS) para as prestadoras amparadas pela Portaria do Ministério das Comunicações nº 43, de 10/02/1994, encaminhada a esse Conselho Diretor por meio do Informe nº 036/2009/CMROOAnatel, de 29/10/2009, considerando os seguintes aspectos:*

*a.1) a prorrogação do direito de uso da faixa por um período de 15 (quinze) anos, com a utilização, pelas prestadoras, das subfaixas entre 2.500 MHz e 2.690 MHz (190 MHz), e com a oferta exclusiva de serviços de televisão por assinatura;*

*a.2) a não aplicação, na referida metodologia, do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência (PPDUR), aprovado pela Resolução nº 387, de 03/11/2004, conforme a decisão do Conselho Diretor deliberada em sua 512ª Reunião;*

*a.3) a previsão, nas premissas da referida metodologia, dos investimentos já amortizados pelas empresas contempladas com a prorrogação do uso da faixa associada ao serviço"*.

38. Na mesma reunião, o processo em tela foi objeto de solicitação de vista pelo Conselheiro João Batista Rezende. Em reunião subsequente, foi aprovada a prorrogação do prazo de vista por 40 dias.

39. Prossegue a responsável alegando que na Reunião do Conselho Diretor nº 549, em 21/1/2010, o Conselheiro João Rezende apresentou a Análise 339/2009-GCJR, de 14/12/2009 (Anexo 4, fls. 239/252), por meio da qual, ao dissentir das propostas contidas, votou por determinar o cálculo do preço público conforme o disposto no Regulamento do PPDUR (fl. 176). O processo foi objeto de pedido de vista do Conselheiro Antonio Domingos Teixeira Bedran. Posteriormente, na Reunião nº 550, de 2/2/2010, foi o Conselheiro Jarbas José Valente que solicitou vista do processo.

40. Na Reunião nº 552, de 11/2/2010, a Conselheira apresentou emenda à Análise 650/200–GCER, de forma a retificar a alínea a.1 de sua conclusão, propondo incluir no ajuste da metodologia de cálculo do preço público e das condições de pagamento, além da oferta de serviço de TV por assinatura, consideração sobre a prestação de todas as demais facilidades proporcionadas pela exploração comercial das subfaixas alocadas ao MMDS.

41. Das alegações da responsável destaca-se, por fim, que, na mesma reunião, o Conselho Diretor da Anatel aprovou, por quatro votos a um, sendo o voto da Conselheira Emília dissidente (Anexo 4, fls. 313/335), a Análise nº 10/2010 – GCJV, de 5/2/2010 (Anexo 4, fls. 336/337), apresentada pelo Conselheiro Jarbas Valente, consignada no Despacho nº 2.791/2010-CD, de 16/4/2010 (Anexo 4, fls. 339/340), que decidiu:

*"a) aprovar o modelo de Termo de Autorização do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS) nos termos propostos pela SCM, com as alterações propostas pelo Conselheiro João Rezende, conforme Análise no 339/2009-GCJR, de 14 de dezembro de 2009, e com a determinação de que a SCM ao calcular o preço público a ser pago pela autorizada, considere na obtenção do Valor Presente Líquido (VPL), o uso das redes da prestadora de MMDS para provimento de Serviço de Valor Adicionado;*

*b) prorrogar o prazo para a fixação do preço, disposto no art. 2° dos Atos nº 800 a 810, de 13/02/09, em até 30 (trinta) dias contados da publicação da nova versão do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas Faixas de 2.170 MHz a 2.182 MHz e de 2.500 MHz a 2.690 MHz;*

*c) determinar que a SCM convoque as prestadoras para assinatura dos respectivos Termos de Autorização do MMDS, em até 10 (dez) dias após a fixação do preço público;*

*d) determinar que a SCM, ao convocar as prestadoras para assinatura dos respectivos termos, fixe um prazo de 10 (dez) dias úteis para que a autorizada compareça na Anatel para assinatura do Termo de Autorização, determinando ainda que:*

*i) esse prazo poderá ser prorrogado pela SCM, uma única vez, pelo mesmo período, por solicitação da autorizada, devidamente justificada, formulada antes do término do período previamente designado e que;*

*ii) em caso de não comparecimento, a prestadora perde o direito à prorrogação do prazo do direito de uso das radiofrequências associadas ao MMDS, implicando a extinção da outorga, em conformidade com a regulamentação"*.

**Análise**

42. Ficou comprovado que a responsável só teve conhecimento da matéria em tela, autuada na Anatel em processo sob o nº 53500.005485/2008, no início do mês de janeiro de 2009, quando cumpria escala de plantão no Conselho Diretor, cerca de um mês e dez dias antes do término final do prazo regulamentar para a prorrogação da outorga das onze empresas prestadoras do MMDS.

43. Considera-se que a Conselheira foi diligente ao defender a realização de Reunião do Conselho Diretor ao invés de usar o expediente de Circuito Deliberativo, ainda que com prejuízo à tempestividade da decisão da Agência quanto à proposta de alteração do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas faixas de 2.170 a 2.182 MHz e de 2.500 a 2.690 MHz, faixa alocada ao MMDS (vide Mem. Circular nº 17/2009–GPR–Anatel, de 9/1/2009, Anexo 4, fl. 36).

44. Na discussão quanto à definição de qual seria o prazo das outorgas do MMDS, regidas pela Portaria MC nº 43, de 16/2/1994, e respectivas faixas de frequência, dissentindo do Conselheiro Relator da matéria, e acolhendo entendimento firmado pela Procuradoria Federal Especializada com atuação na Anatel, propôs reconhecer que o prazo de vigência das autorizações seria de 15 (quinze) anos, e que, portanto, estariam vencendo em 16/2/2009, no que foi acompanhada por outros dois Conselheiros, tendo assim, patrocinado a proposta vencedora.

45. Na mesma ocasião, por meio do Voto–GCER, de 26/1/2009 (Documento 9, Anexo 4, fls. 62/66), propôs a realização de consulta pública para o Termo de Autorização para a exploração do MMDS cujas outorgas encontram-se amparadas pela Portaria MC nº 43, com cláusulas que observem o compromisso de pagamento pela autorização de radiofrequências associadas, proposta também aprovada e levada a cabo na Consulta Pública nº 2, de 28/1/2009.

46. Importa ressaltar que na minuta do termo colocado em consulta pública constavam dispositivos relativos à utilização e precificação da faixa de frequências associada a sua prestação não previstos na proposta original da área técnica, notadamente a Cláusula 14ª (ver Análise 650/2009–GCER, de 2/12/2009, fl. 103). Essa cláusula sugeriu que o preço a ser cobrado seria estabelecido pelo Conselho Diretor, estando em consonância com a legislação referente ao uso da faixa, tendo prevalecido, contudo, a versão proposta pela Conselheira, transcrita a seguir (grifo nosso):

*"A Autorizada, para o direito de uso de radiofrequências associadas a esta Autorização, deverá pagar preço a ser estabelecido a partir de metodologia a ser desenvolvida pela Anatel, considerando, entre outros, a avaliação dos negócios empresariais, a projeção de lucros e as taxas de risco, de atratividade e retorno do negócio.*

*Parágrafo único. O não pagamento do preço estipulado pela Anatel implicará caducidade da Autorização e do direito de uso das radiofrequências associadas, independente da aplicação de outras penalidades previstas".* (grifo conforme o original)

47. Essa previsão do Termo de Autorização está de acordo com o § 1º do art. 167 da LGT, com o art. 44 do Decreto nº 2.196, de 8/4/1977, bem como com as Decisões nº 319/2000–TCU–Plenário e 230/2001–TCU–Plenário.

48. Posteriormente, em Reunião do Conselho Diretor que aprovou a redação definitiva para o novo Termo de Autorização para o MMDS, o entendimento que prevaleceu, consignado no Despacho nº 2.791/2010-CD, de 16/4/2010 (Anexo 4, fls. 339/340), foi de que, para fins de determinação do preço público a ser pago por Autorizada, a SCM da Anatel calcularia o preço público conforme o PPDUR e também procederia a ajustes necessários e recalcularia o preço público correspondente ao VPL. Ademais, a Anatel optou por não fazer mais referência direta no Termo de Autorização de uma metodologia que considerasse, entre outros, a avaliação dos negócios empresariais, a projeção de lucros e as taxas de risco, de atratividade e retorno do negócio, como forma de estabelecer o preço a ser cobrado pelas frequências associadas ao MMDS, como constou da minuta original colocada em consulta pública.

49. Por fim, da análise dos elementos apresentados pela responsável, especialmente pelo fato de ter tomado posse na Agência Reguladora em 11/9/2008, e de que só teve conhecimento da matéria em tela no início do mês de janeiro de 2009, quando cumpria escala de plantão no Conselho Diretor, cerca de um mês e dez dias antes do término final do prazo regulamentar para a prorrogação da outorga das onze empresas prestadoras do MMDS, a Conselheira provou não ter contribuído diretamente para os fatos apresentados nos itens a e b da audiência ora instruída nestes autos. Nota-se ainda que, na condição de relatora de matérias afetas ao processo de determinação dos preços públicos ora em questão, a Conselheira demonstrou ter encaminhado as matérias com a brevidade que lhe era possível, dado o prazo exíguo de sua atuação junto ao Conselho Diretor da Anatel.

50. Ante o exposto, devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pela Conselheira Emília Maria Silva Ribeiro Curi, afastando sua responsabilidade quanto às irregularidades descritas nos itens a e b da audiência promovida nestes autos.

**c. ex-Conselheiro Luiz Alberto dos Santos (CPF: 001.265.786-72)**

**Razões de Justificativa**

51. Quanto ao mérito, em relação ao item a da audiência, ou seja, a ausência de definição pela Anatel quanto ao preço a ser cobrado pelas faixas de frequência associadas ao MMDS, o Sr. Luiz Alberto inicialmente ressaltou que a Procuradoria da Anatel concluiu que o prazo de manifestação da Anatel quanto ao pleito de prorrogação esgotou-se em 16/2/2007, no que foi acompanhada por esta Sefid, sem posicionamento do órgão regulador, contrariando o disposto no art. 167 da LGT, ainda que as empresas tenham se manifestado em tempo hábil.

52. A respeito de sua atuação no caso em questão, esclareceu que seu mandato como membro do Conselho Diretor da Agência terminara em 4/11/2006. Nessa ocasião, o prazo de manifestação da Agência reguladora sobre o assunto ainda não havia expirado. Além disso, os Atos de nº 800 a 810 do Superintendente de Comunicação de Massa, referidos na indagação só foram produzidos em 13/2/2009, portanto, mais de dois anos após o término de seu mandato.

53. No intuito de esclarecer a questão, destacou que os Membros do Conselho Diretor da Anatel, em regra, só tomam conhecimento de determinado pedido feito por interessados quando são designados relatores do processo e este lhes chega ao Gabinete, ou quando o Relator de um processo o inclui na pauta de uma reunião ordinária ou extraordinária do Conselho, ocasião em que cópia das peças essenciais são enviadas aos Conselheiros.

54. Prossegue explicando que os pedidos feitos à Anatel ou são encaminhados ao Presidente da Agência ou, em alguns casos, diretamente à Superintendência competente para a matéria versada no pedido. No primeiro caso, o Presidente encaminha o pedido à Superintendência competente. Em ambos os casos, a Superintendência examina a questão, produzindo um Informe que é anexado ao Processo, o qual é encaminhado à Presidência, para distribuição ao Relator.

55. Isto posto, argumenta que somente em 12/4/2007, portanto, após o término de seu mandato, foi elaborado, para apreciação do Conselho Diretor, estudo sobre o preço a ser cobrado no caso de prorrogação do prazo de uso de radiofrequência consignado ao MMDS (Informe nº 09/CMROO/CMRO/SCM).

56. A única referência ao assunto durante o período de seu mandato seria a mencionada no item 24 da instrução desta Unidade Técnica (fls. 115), de que teria sido realizado estudo, entre setembro e outubro de 2006, atendendo determinação do Conselho Diretor, da qual alega não recordar ter participado.

57. Por fim, em relação à indagação quanto ao item b da audiência, informa que nada pode esclarecer, pois seu mandato como membro do Conselho Diretor da Anatel terminou em 4/11/2006. Desse modo já não participava da Agência quando o Acórdão TCU nº 2.555/2008 – Plenário foi exarado, tendo tido conhecimento de seu teor somente por ocasião da notificação de audiência.

**Análise**

58. As razões de justificativa apresentadas pelo ex-Conselheiro Luiz Alberto dos Santos, de fato, o isentam de responsabilidade sobre a falta de definição quanto aos preços públicos das faixas associadas ao MMDS, precipuamente por ter o seu mandato se encerrado antes que as primeiras propostas sobre a matéria fossem deliberadas pelo Conselho Diretor da Anatel. Ademais, quando terminou seu mandato, em 4/11/2006, o prazo de manifestação da Agência Reguladora sobre o assunto ainda não havia expirado.

59. Pontue-se que seu depoimento trouxe elementos que corroboraram ou ajudaram a esclarecer as questões aqui tratadas. Especialmente quanto ao mérito, em relação ao item a da audiência, ou seja, a ausência de definição pela Anatel quanto ao preço a ser cobrado pelas faixas de frequência associadas ao MMDS. O Sr. Luiz Alberto ressaltou que a Procuradoria da Anatel concluiu que o prazo de manifestação da Anatel quanto ao pleito de prorrogação esgotou-se em 16/2/2007 sem posicionamento do órgão regulador, contrariando o disposto no art. 167 da LGT, ainda que as empresas tenham se manifestado em tempo hábil.

60. Ante o exposto, devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Conselheiro Luiz Alberto dos Santos, afastando sua responsabilidade quanto às irregularidades descritas nos itens a e b da audiência promovida nestes autos.

**d. Conselheiros Ronaldo Mota Sardenberg, Presidente (CPF: 007.377.046–91), e Antônio Domingos Bedran (CPF: 007.377.046–91); ex-Conselheiros Plínio de Aguiar Júnior (CPF:**

**025.211.057–91) e Pedro Jaime Ziller de Araújo (CPF: 320.408.228–87); e Superintendente de Comunicação de Massa Ara Apkar Minassian (CPF: 186.070.557–04)**.

**Razões de Justificativa**

61. Os responsáveis acima arrolados apresentaram as razões de justificativa em conjunto e tempestivamente (fls. 184/193). Inicialmente os responsáveis relatam que, em relação ao item 9.3.2 do Acórdão TCU 2.555/2008–Plenário, a Anatel informou as medidas adotadas, até aquele momento, visando dar cumprimento àquela determinação.

62. Informam ainda que os atos de prorrogação dos direitos de uso das radiofrequências foram encaminhados ao Ministro-Relator deste feito por ofício (Ofício nº 003/20090/ER–Anatel) da lavra da Conselheira Emília Maria Ribeiro Curi. No referido expediente, comunicou-se que, seguindo orientação do Conselho Diretor, o art. 2º dos atos prevê que a metodologia de cálculo, o preço público e as condições de pagamento pelo referido uso de radiofrequências associadas sejam estabelecidos, em caráter excepcional, no prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da publicação dos atos no DOU.

63. Prosseguindo no relato, os responsáveis explicam que a LGT, no que concerne ao espectro de radiofrequências, reza que, na destinação de faixas de frequência, serão considerados pela Agência o emprego racional e econômico do espectro, bem como as atribuições, distribuições e consignações existentes, objetivando evitar interferências prejudiciais. Ainda, que a Anatel regulará a utilização eficiente e adequada do espectro, podendo restringir o emprego de determinadas radiofrequências ou faixas, considerando o interesse público (arts. 159 e 160). Estatui, para tanto, que o uso de radiofrequência será condicionado a sua compatibilidade com a atividade ou serviço a ser prestado, particularmente no tocante à potência, faixa de transmissão e a técnica empregada.

64. Desse modo, a qualquer tempo poderá ser modificada pela Agência a destinação de radiofrequências ou faixas, bem como ordenada a alteração de potências ou outras características técnicas, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine (art. 161).

65. Afirmam os responsáveis que a Anatel atendeu a todas as etapas correspondentes ao processo de prorrogação do direito de uso de radiofrequências associadas ao MMDS, tendo sido seguidas as formalidades inerentes à prorrogação, como transcrito abaixo:

*a)* "*houve pedido formal nesse sentido por parte das onze entidades, cujos pedidos passíveis de deferimento por atenderem a todas as exigências inerentes aos pleitos;* [sic]

*b) os pedidos foram todos deferidos, considerando que, nos termos da LGT (art. 167, § 2º), o indeferimento a pedidos de prorrogação somente ocorrerá se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades ou se for necessária a modificação de destinação do uso de radiofrequência. Não houve o concurso de nenhuma das hipóteses enumeradas como causa de indeferimento de pedidos de prorrogação dessa natureza;*

c) *a regulamentação sobre o uso racional e adequado da radiofrequência e a modificação de destinação do uso daquelas já previstas para utilização em determinados serviços está sendo objeto de estudos pela Anatel. O desenvolvimento e conclusão desses estudos estão sob atribuição funcional da Superintendência de Radiofrequência e Fiscalização (SRF)*".

66. Os responsáveis também alegam que a prorrogação da autorização de uso de radiofrequência foi deferida por força do comando legal contido na LGT (art. 167, § 2º), não tendo sido fixado o preço a ser cobrado em vista do não estabelecimento das condições de uso de radiofrequências (faixa permitida para a modalidade de serviço objeto de prorrogação, período de permanência em destinada faixa; prazo de permanência na faixa objeto da prorrogação, dentre outros), objeto de estudos pela Anatel até o momento.

67. Argumentam, em sequência, que os estudos de viabilidade técnica e econômica para embasar o preço a ser cobrado pela prorrogação dos direitos de uso de frequências alocadas ao MMDS somente poderão ser concluídos após a definição de regras atinentes ao uso do espectro (destinação). Isto porque, conforme a exposição dos arguidos, a questão de definição da faixa de 2,5 GHz no processo de fixação de preços é crucial, considerando que, em se abrindo a possibilidade de ser o espectro destinado a outras modalidades de serviço, levando sempre em conta o interesse público existente, como por exemplo, ao

Serviço Móvel Pessoal e à Banda Larga, o uso da radiofrequência será economicamente mais atrativo, pela expectativa de retorno que tais serviços oferecerão.

68. Ressaltam os responsáveis que a definição do preço a ser cobrado pela prorrogação do direito de uso das RFs associadas ao MMDS e a decisão quanto à prorrogação ou não do direito de uso da faixa são processos independentes e distintos. A prorrogação não poderia deixar de ser deferida a partir do momento em que foi solicitada pelo interessado ao passo que o preço pelo direito de uso somente poderá ser fixado, depois de estabelecido, como demonstrado, todo o regramento pertinente ao uso do espectro, que inclusive, deve considerar o cumprimento de convenções ou tratados internacionais a respeito do assunto, conforme previsto no artigo 161, da LGT.

69. Em seguida, os responsáveis argumentam que a Agência, órgão gestor do espectro radioelétrico, que é um recurso limitado, não pode deixar de avaliar quais seriam os impactos para os serviços de telecomunicações, resultantes das transformações envolvendo a utilização da faixa de 2.500 – 2.690 MHz. Como essa faixa era destinada somente para a exploração do MMDS, relatam uma série de providências para avaliar a possibilidade de destinação para outros serviços, tais como serviços móveis globais, com a intenção de harmonização dessa faixa em todo mundo.

70. Também relatam que, em junho de 2009, a Agência publicou a Consulta Pública nº 31, de 31/7/2009, para submeter à apreciação da sociedade proposta para republicação, com alterações, do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas Faixas de 2.170 a 2.182 MHz e 2.500 a 2.690 MHz. Às fls. 190/191, encontra-se a proposta resultante desta Consulta Pública.

71. Isto posto, os responsáveis argumentam ainda que, mesmo diante das dificuldades relacionadas à fixação do preço, resultantes das indefinições relativas à destinação da faixa a área técnica da Anatel, procurou-se atender às determinações desse colegiado e do Conselho Diretor da Anatel, dando início à elaboração de metodologia de cálculo dos preços públicos.

72. Relatam, ademais, as interações que ocorreram entre a equipe técnica da Anatel e a do TCU sobre a metodologia a ser usada, baseada em critérios de avaliação econômica de projetos empresariais, seguindo o mesmo entendimento já aplicado a outros serviços de telecomunicações, e da evolução do seu desenvolvimento no âmbito do órgão regulador que resultou, por fim, no encaminhamento do Informe nº 036/2009/CMROO, de 29/10/2009 (Anexo 4, fls. 158/171), com proposta de metodologia de cálculo baseada no Fluxo de Caixa Descontado e os respectivos preços alcançados, indicando, também, as premissas utilizadas.

73. Nas Reuniões do Conselho Diretor n$^{os}$ 547 a 551 e 552, em que se discutiu o resultado da Consulta Pública nº 02/2009, que tratou da minuta do Termo de Autorização do MMDS, também se avaliou a proposta de preço apresentada e concluiu-se que permaneciam indefinições quanto à possibilidade de prestação de outros serviços de telecomunicações na referida faixa e, em 2/2/2010, ficou decidido, em síntese:

*a)* "*que a SCM, ao calcular o preço público a ser pago pela autorizada, considere, na obtenção do VPL, o uso das redes da prestadora de MMDS para provimento do Serviço de Valor Adicionado;*

*b) prorrogar o prazo para fixação do preço, disposto no art. 2º dos Atos n$^{os}$ 800 a 810, de 13/02/09, em até 30 (trinta) dias contados da publicação da nova versão do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas Faixas de 2.170 a 2.182 MHz e 2.500 a 2.690 MHz;*

*c) determinar que a SCM convoque as prestadoras para assinatura dos respectivos Termos de Autorização do MMDS, em até 10 (dez) dias após a fixação do preço público;*

d) *determinar que a SCM ao convocar as prestadoras, para assinatura dos respectivos termos, determine um prazo de 10 (dez) dias úteis para que a autorizada compareça na Agência para assinatura do Termo de Autorização*".

74. Os responsáveis ressaltam que as decisões tomadas pelo Conselho Diretor no transcurso do processo se mostraram acertadas, principalmente ao se considerar as movimentações no cenário internacional. Segundo relatado, qualquer iniciativa precipitada da Agência em fixar o preço para o MMDS revelar-se-ia inoportuna, podendo resultar em prejuízos à sociedade e também ao erário, considerando a possibilidade de alcançar melhores preços no caso autorizações para a exploração do SMP e da Banda Larga, economicamente mais significativos do que apenas o MMDS na referida faixa.

75. Os responsáveis ouvidos em audiência entendem ter cumprido as determinações constantes do Acórdão 2.555/2008–TCU–Plenário, tendo em vista as informações e os documentos enviados ao Tribunal de Contas da União, por meio do Ofício nº 102/2008/AUD–Anatel, de 1º/12/2008 (fl. 72), e Ofício nº 003/2009/ER–Anatel, de 16/2/2009.

**Análise**

76. A apresentação das alegações dos responsáveis em uma peça única não prejudicará a análise, em que se destacará a responsabilidade individual de cada agente, quando necessário.

**Item b – Mora em dar cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008–Plenário**

77. Os responsáveis alegaram que têm dado cumprimento à determinação item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008 – Plenário, ao informar as medidas que vem sendo adotadas a partir da notificação da decisão do TCU, para elaboração do estudo e/ou outras providências relativas à prorrogação das outorgas de MMDS, inclusive a formação dos preços.

78. Registre-se que, a partir da prolação do Acórdão, a Anatel de fato emitiu comunicados sobre o andamento das providências adotadas quanto à matéria, bem como participou de reuniões sobre a evolução da elaboração da metodologia de apreçamento com técnicos da Sefid/TCU, e, mais recentemente, apresentou o Informe nº 36/2009/CMROO/SCM, de 29/10/2009 (Anexo 4, fls. 158/171), com proposta de metodologia para cálculo dos preços das radiofrequências – RFs associadas ao MMDS. Entretanto, o estudo apresentado pela Agência não supre a determinação constante do item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008 – Plenário, por não se tratar de documento definitivo e aprovado pelo Conselho Diretor da Agência. Tanto assim que, como registrado nos depoimentos dos responsáveis, depois de elaborado e apresentado ao Conselho Diretor, o informe técnico supracitado com a primeira versão da metodologia passou por uma série de mudanças nos critérios e premissas, por decisões posteriores do próprio Conselho.

79. Ressalte-se que o estudo preliminar ora encaminhado foi elaborado a partir de informações que já estavam disponíveis ou poderiam ter sido obtidas por procedimentos normais da Agência e em prazos razoáveis, no período anterior à efetiva prorrogação das onze outorgas de MMDS, e sem a necessidade qualquer mudança na regulamentação pertinente, vez que se baseou na regulamentação atual.

80. Por fim, ao analisar a argumentação do responsável Ara Apkar Minassian, Superintendente de Comunicação de Massa, importa esclarecer que, quanto aos procedimentos associados à definição do preço, o Regimento Interno da Anatel, em seu art. 153, atribuiu à Gerência Geral de Regulamentação, Outorga e Licenciamento de Serviços por Assinatura da SSCM competência para:

*"XI - elaborar propostas de valores mínimos de concessão e autorização para exploração de serviço e outorga de autorização de uso de radiofrequências associadas;"*

81. Com base nessa competência, de todo o exposto, apesar de não ter desenvolvido metodologia específica para cálculo de preços das faixas associadas ao MMDS no período anterior à concessão da prorrogação das outorgas, por ter entendimento diverso matéria, atuou por orientação do Conselho Diretor para desenvolver metodologias de cálculo de preço das RFs e apresentou propostas, que só poderiam ter sido efetivadas se devidamente aprovadas pelo Conselho Diretor, o que ainda não ocorreu.

82. Conclui-se, portanto, que não foi caracterizada sua responsabilidade, quanto à mora em encaminhar os estudos, conforme o item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008–Plenário.

83. Isso posto, todavia, a argumentação dos demais responsáveis não é acolhida, e fica caracterizado que a Agência ainda se encontra em mora para dar cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008 – Plenário, já que o estudo apresentado pela Agência não se trata de documento definitivo e aprovado por seu Conselho Diretor, não podendo, assim, surtir os efeitos desejados.

84. Como não houve estabelecimento de prazo no Acórdão, não há como se caracterizar a mora da Agência, e, portanto, não caberia a aplicação de multa. Assim, são acolhidas as alegações de defesa dos responsáveis Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Bedran, Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo, afastando sua responsabilidade quanto à irregularidade descrita no item b da audiência promovida nestes autos. Todavia, com fulcro no art. 7º, I, alínea a, c/c o § 3º do art. 13 da Instrução Normativa 27/1998, propõe-se determinação para encaminhamento de que vier a ser aprovado pelo Conselho Diretor sobre os preços a serem cobrados pela prorrogação de uso das faixas de frequência

associadas ao MMDS, no prazo de 30 dias a contar da ciência, sob pena de multa por descumprimento de determinação do TCU.

**Item a – indefinição do preço a ser cobrado pela prorrogação das outorgas de MMDS**

85. Os responsáveis alegaram que todas as etapas administrativas preparatórias para se proceder à prorrogação do direito de uso das radiofrequências associadas ao MMDS foram cumpridas em tempo hábil, inclusive o processamento dos requerimentos de prorrogação das empresas interessadas e, por fim, que todas as prorrogações foram formalizadas tempestivamente.

86. Nesse sentido, também defendem que a definição do preço a ser cobrado pela prorrogação do direito de uso das RFs associadas ao serviço MMDS e a decisão quanto à prorrogação ou não do direito de uso da faixa são processos independentes e distintos, como afirmam: a prorrogação não poderia deixar de ter sido deferida a partir do momento em que foi solicitada pelo interessado, nos termos do § 2º do art. 167 da LGT, ao passo que o preço pelo direito de uso de radiofrequência ainda não o foi, e somente poderá ser fixado depois de estabelecido todo o regramento pertinente ao uso do espectro, com a definição das condições de uso de radiofrequências.

87. Conforme argumento apresentado na instrução que embasou a audiência que ora se analisa (fls. 112/123), o prazo limite para decisão quanto à prorrogação das outorgas, inclusive, quanto à definição dos parâmetros de apreçamento das outorgas pela Anatel, era 16/2/2007, mormente a teor parágrafo primeiro do art. 167 da Lei Geral de Telecomunicações. Desde então, em tese, o órgão regulador já deveria estar apto a proceder ao cálculo e à cobrança dos preços de uso das faixas de frequências associadas ao MMDS.

88. Ficou evidenciada, todavia, a mora do órgão regulador, pois, até o momento da efetiva prorrogação das onze primeiras autorizações de uso de radiofrequências associadas ao MMDS, pela edição dos Atos nºs 800 a 810, de 13/2/09, não houve formalmente qualquer tipo de avaliação pela Anatel sobre as características do serviço MMDS para se determinar o preço das faixas de frequências a ele associados e tampouco foi proposta qualquer metodologia com esse propósito, a despeito das reiteradas deliberações do TCU (como, por exemplo, as Decisões 319/2000, 320/2000, 230/2001 e 849/2002; e os Acórdãos 736/2003 e 1770/2007, todos do Plenário do Tribunal).

89. Além de não ter decidido sobre o preço das outorgas até o momento da ratificação das prorrogações de outorgas de MMDS que aqui se discutem, a Anatel postergou ainda mais essa decisão, ao determinar que a metodologia de cálculo, o preço público e as condições de pagamento pelo uso de radiofrequências associadas à autorização do MMDS seriam estabelecidos, em caráter excepcional, no prazo máximo de 12 (doze) meses, incluso no prazo de 15 anos definido pelo Conselho Diretor para uso das radiofrequências e contado da publicação do Ato de prorrogação do uso no DOU.

90. Porém, mais uma vez, o novo prazo, com data limite em 15/02/2010, se encerrou sem o posicionamento da Agência, e, ao criar outra exceção, em decisão consubstanciada no Despacho do Conselho Diretor, nº 2.791/2010-CD, de 16/4/2010 (Documento 35, Anexo 4, fls. 339/340), o órgão regulador decidiu por nova postergação da decisão sobre a fixação dos preços, condicionada à aprovação de regulamento de condições de uso das radiofrequências do MMDS, conforme o item abaixo transcrito:

*"b) prorrogar o prazo para a fixação do preço, disposto no art. 2° dos Atos no 800 a 810, de 13/02/09, em até 30 (trinta) dias contados da publicação da nova versão do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas Faixas de 2.170 MHz a 2.182 MHz e de 2.500 MHz a 2.690 MHz;*

91. Como já repisado nas instruções que compõem estes autos, a regulamentação geral do setor de telecomunicações, bem assim as regras específicas e vigentes sobre o serviço MMDS, já proviam, como ainda provêem, todo o suporte legal para se proceder ao cálculo do preço de uso das radiofrequências associado à prestação do MMDS, no momento em que decisão era requerida da Agência por exigência legal.

92. Se ainda não há o estabelecimento de condições de uso das radiofrequências alocadas ao MMDS, como alegado pelos responsáveis, não haveria também como caracterizar se estaria havendo uso eficiente ou não das frequências, para validar a prorrogação das mesmas realizadas por atos do Superintendente de Comunicação de Massa.

93. Em sentido diverso, quanto ao serviço típico de MMDS, a Agência apresentou indícios de possível uso não racional e inadequado da faixa, ao alegar que (Informe nº 10/RFCEE/RFCE, de 10/07/2008, fl. 15 parágrafos 4.13 e 4.14), em detrimento de iniciativas regulatórias para potencializar o uso do espectro a ele alocado, tem se observado a subutilização da faixa pelo serviço, que tem mantido uma pequena base de assinantes em relação ao universo de clientes dos serviços de comunicação de massa eletrônica, o que poderia motivar o indeferimento da prorrogação.

94. Argumenta-se que a LGT, no que concerne ao espectro de radiofrequências, reza que, na destinação de faixas de frequência, serão considerados pela Agência o emprego racional e econômico do espectro, bem como as atribuições, distribuições e consignações existentes, objetivando evitar interferências prejudiciais. Discorrem, ainda, que a Anatel regulará a utilização eficiente e adequada do espectro, podendo restringir o emprego de determinadas radiofrequências ou faixas, considerando o interesse público (arts. 159 e 160), estatuindo que o uso de radiofrequência será condicionado a sua compatibilidade com a atividade ou serviço a ser prestado, particularmente no tocante à potência, faixa de transmissão e a técnica empregada.

95. Acrescentam, ainda, que existe dispositivo no mesmo ordenamento jurídico estabelecendo que, a qualquer tempo, poderá ser modificada pela Agência a destinação de radiofrequências ou faixas, bem como ordenada a alteração de potências ou outras características técnicas, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine (art. 161).

96. Ajustes nos modelos de negócio podem ser necessários durante a prestação de serviço, em especial, em serviços de telecomunicações, e são permitidos pela legislação supracitada, podendo implicar o pagamento de indenizações entre empresas ou realocação de faixas de frequências, com definição de prioridades de uso principais e secundárias, entre outras soluções. Situações semelhantes já aconteceram e estão por acontecer no âmbito regulatório das telecomunicações no Brasil, a exigir soluções inovadoras do órgão regulador.

97. Portanto, pelos argumentos apresentados, entende-se que como já existiam os elementos para atestar as condições de uso da faixa alocada ao MMDS – condição que deveria ser verificada para justificar sua prorrogação – a regulamentação existente já seria suficiente para que tivesse havido a definição do preço por parte da Anatel.

98. Assim, ainda, constata-se a falta de um critério para a cobrança pela prorrogação de autorizações de radiofrequências associadas ao MMDS de 11 empresas que tiveram suas outorgas prorrogadas, em flagrante descumprimento do § 1º do art. 167 da LGT, que determina que a prorrogação do direito de uso das frequências alocadas a serviço de telecomunicações deve ser decidida em, no máximo, doze meses, considerando-se a definição do preço como condição indispensável para aperfeiçoar a decisão.

99. Estabelece o inciso VII do art. 22 da LGT, todavia, que compete ao Conselho Diretor da Anatel:

"*VII - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência e extinção, em relação às autorizações para prestação de serviço no regime privado, na forma do regimento interno*".

100. Conforme o Regimento Interno da Anatel (Resolução nº 270, de 19/7/2001), no inciso XVIII do art. 175, que trata das atribuições funcionais do Conselho Diretor, compete ao Colegiado: "*aprovar reajustes tarifários e a fixação de preços e tarifas dos serviços*".

101. Assim, em relação aos Conselheiros da Anatel Ronaldo Mota Sardenberg (Presidente), Antônio Domingos Bedran, e ex-Conselheiros da Anatel Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo, que compunham o Conselho Diretor da Anatel e tinham competência conjunta pelas atribuições do Conselho Diretor no período prévio à data de 16/2/2007, em que era exigida posição definitiva sobre a matéria, à luz da LGT, bem como em parte dos dois anos seguintes em que se configurou a efetiva prorrogação das outorgas, em 16/2/2009, mais especificamente em relação aos itens supracitados, ficou caracterizado que não adotaram medidas oportunas e tempestivas para o estabelecimento do preço relativo à prorrogação do uso de radiofrequências associadas ao serviço MMDS para onze outorgas, que tiveram suas licenças prorrogadas. Dessa forma, suas alegações de defesa não foram suficientes para elidir as responsabilidades imputadas no item a da audiência proposta nestes autos.

102. Acrescenta-se, em relação à Presidência do Conselho Diretor, que, conforme o parágrafo único do art. 177 do Regimento Interno:

"*No exercício da presidência, o Conselheiro também terá, no que couber, as atribuições previstas no art. 175, exceção feita ao exercício da relatoria, a qual só lhe caberá nas hipóteses arroladas no inciso XII do artigo 175*".

103. Portanto, com base nesse artigo, a competência sobre a matéria prevista no art. 175, XVIII, pode ser atribuída ao Presidente do Conselho Diretor da Anatel.

104. O § 2º do art. 6º do Regimento Interno da Anatel, ademais, assim propugna:

"*§ 2º Excepcionalmente, para tratar de matéria relevante e urgente cuja omissão possa causar prejuízos irreversíveis, o Presidente ou seu substituto poderá convocar Circuito Deliberativo*".

105. Apesar da urgência e relevância da matéria, como aqui se defendeu, não foi registrado nas alegações de defesa, tampouco nas consultas realizadas às atas de reuniões deliberativas da Anatel, a partir de meados data em que se esperava a decisão sobre a prorrogação das onze primeiras outorgas de MMDS, 16/2/2007, até a data de efetiva prorrogação, em 16/2/2009, que o Conselheiro–Presidente da Anatel tenha convocado Circuito Deliberativo para deliberar sobre como definir os preços das radiofrequências associadas ao MMDS ou tomado outra providência para dar solução à matéria objeto destes autos.

## III. CONCLUSÃO

106. Em conclusão, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelos ex-Conselheiros da Anatel José Pereira Leite e Luiz Alberto dos Santos; da Conselheira da Anatel Emília Maria Silva Ribeiro Curi e do Superintendente de Comunicação de Massa da Anatel Ara Apkar Minassian em relação aos itens a e b da audiência proposta nestes autos. Também em relação ao item b da audiência em tela, são acolhidas as alegações de defesa dos responsáveis Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Bedran, Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo.

107. Todavia, considerando que o prazo para manifestação da Agência quanto ao pleito de prorrogação de uso das radiofrequências associadas ao MMDS para 11 empresas – especificamente quanto ao preço a ser cobrado – se esgotou em 16/2/2007, sem posicionamento da Anatel, tendo ainda postergado sucessivas vezes à decisão, contrariando o disposto no § 1º do art. 167 da LGT, ainda que as empresas tenham se manifestado em tempo hábil, em relação ao item a da audiência proposta nestes autos, não são acolhidas as alegações de defesa dos responsáveis Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Bedran, Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo, e, nesse sentido, razão pela qual se propõe aplicação de multa a esses responsáveis.

108. Também se propõe, por fim, como se segue: a) determinação para encaminhamento de estudo que vier a ser aprovado pelo Conselho Diretor sobre os sobre os preços a serem cobrados pela prorrogação de uso das faixas de frequência associadas ao MMDS, no prazo de 30 dias a contar da ciência, sob pena de multa por descumprimento de determinação do TCU; b) o monitoramento desta ação; e c) o arquivamento destes autos.

## IV. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DE CONTROLE

109. O Volume de Recursos Fiscalizados – VRF, nos processos de fiscalização deste Tribunal, tem seus critérios para cálculo e registro determinados pela Portaria TCU nº 222, de 10/10/2003. A mensuração do VRF não se aplica a este processo, vez que o mesmo não se enquadra no disposto pelo art. 1º, § 1º, da referida Portaria.

110. A sistemática de quantificação e registro sobre os benefícios das ações de controle externo, por sua vez, foi instituída pela Portaria TCU nº 59, de 30/1/2004. Cabe destacar que a atuação deste Tribunal no presente processo gera benefícios não-mensuráveis, como expectativa de controle, incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Executivo e melhoria da forma de atuação desse Poder, bem como na sua organização administrativa.

## V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

111. Diante do exposto, propõe-se:

I. nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em relação aos itens a e b da audiência proposta nestes autos, acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Sr. ex-Conselheiros da Anatel José Pereira Leite (CPF: 045.457.377–49) e Luiz Alberto dos Santos (CPF: 001.265.786-72) e pela Srª Conselheira da Anatel Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF: 292.910.701–49);

II. nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno do TCU, acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Superintendente de Comunicação de Massa da Anatel Ara Apkar Minassian (CPF: 186.070.557–04);

III. nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em relação ao item b da audiência proposta nestes autos, acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Conselheiros da Anatel Ronaldo Mota Sardenberg, Presidente do Conselho–Diretor (CPF: 007.377.046–91), Antônio Domingos Bedran (CPF: 007.377.046–91) e pelos Srs. ex–Conselheiros Plínio de Aguiar Júnior (CPF: 025.211.057–91) e Pedro Jaime Ziller de Araújo (CPF: 320.408.228–87);

IV. com fundamento no art. 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU, em relação ao item a da audiência proposta nestes autos, rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Conselheiros da Anatel Ronaldo Mota Sardenberg, Presidente do Conselho–Diretor (CPF: 007.377.046–91), Antônio Domingos Bedran (CPF: 007.377.046–91) e pelos Srs. ex–Conselheiros Plínio de Aguiar Júnior (CPF: 025.211.057–91) e Pedro Jaime Ziller de Araújo (CPF: 320.408.228–87);

V. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, bem como com os arts 6º, § 2º, 175, inciso XVIII, e 177, inciso II e parágrafo único, todos do Regimento Interno da Anatel (Resolução nº 270, de 19/7/2001), aplicar multa aos Srs. Conselheiros da Anatel Ronaldo Mota Sardenberg, Presidente do Conselho–Diretor (CPF: 007.377.046–91), Antônio Domingos Bedran (CPF: 007.377.046–91) e aos Srs. ex–Conselheiros Plínio de Aguiar Júnior (CPF: 025.211.057–91) e Pedro Jaime Ziller de Araújo (CPF: 320.408.228–87), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento da dívida junto ao Tesouro Nacional, por não terem exercido, no prazo legal, sua atribuição de definir preço a ser cobrado pela prorrogação, por quinze anos, do uso das faixas de frequência entre 2,5 e 2,69 GHz para a oferta, pelas empresas amparadas pela Portaria MC nº 43/1994, de serviços de televisão por assinatura e de todas as demais facilidades proporcionadas pela exploração comercial das referidas faixas, em descumprimento ao art. 167, § 1º, da Lei nº 9.472/1997, e ao art. 44 do Regulamento dos Serviços Especiais, aprovado pelo Decreto nº 2196, de 8/4/1997;

VI. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fulcro no art. 7º, inciso I, alínea a, c/c o § 3º do art. 13 da Instrução Normativa 27/1998, encaminhamento de estudo que vier a ser aprovado pelo Conselho Diretor sobre os preços a serem cobrados pela prorrogação de uso das faixas de frequência associadas ao MMDS, no prazo de 30 dias a contar da ciência, sob pena de multa por descumprimento de determinação do TCU;

VII. autorizar a realização de monitoramento da deliberação que vier a ser adotada, nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU; e

VIII. arquivar os presentes autos, em consonância com o art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos da representação da Sefid versando sobre possíveis irregularidades referentes à atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em processo de prorrogação de autorizações de uso de radiofreqüências na faixa de 2,5 GHz associadas à exploração do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS).

2. Ao apreciá-la, este Plenário assim decidiu (Acórdão nº 2.555/2008-Plenário):

"9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos

no art. 237, inciso IV, do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. converter os autos em Acompanhamento, nos termos dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno, dada a excepcionalidade da prorrogação onerosa da autorização de uso da faixa de 2,5 GHz pelo serviço MMDS e a necessidade de se acompanhar o processo;

9.3. determinar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que encaminhe ao Tribunal:

9.3.1. no prazo de 5 (cinco) dias, cópia de instrumento contratual ainda vigente que autoriza o uso de radiofreqüências associadas a prestação do serviço MMDS;

9.3.2. estudos de viabilidade técnica e econômica do processo de prorrogação onerosa da autorização de uso da faixa de 2,5 GHz pelo serviço MMDS, tão logo a Agência tenha posicionamento sobre a matéria;

9.3.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Ouvidoria deste Tribunal."

3. Após ser convertido em acompanhamento, o presente processo foi novamente instruído pela Sefid, que realizou inspeção na Anatel e concluiu que o prazo para manifestação da Agência quanto ao pleito de prorrogação de uso das radiofrequências associadas ao MMDS para onze empresas – especificamente quanto ao preço a ser cobrado – havia se esgotado em 16/2/2007 sem posicionamento da Anatel, contrariando o disposto no art. 167 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT).

4. Dessa forma, foram realizadas a audiência dos integrantes e ex-integrantes do Conselho-Diretor da Anatel, Srs. Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Teixeira Bedran, Emília Maria Silva Ribeiro Curi, Plínio de Aguiar Júnior, José Leite Pereira Filho, Pedro Jaime Ziller de Araújo e Luiz Alberto da Silva, para que apresentassem razões de justificativa acerca dos seguintes itens:

a) ainda não haver definição pela Anatel quanto ao preço a ser cobrado pela prorrogação, por quinze anos, do uso das faixas de frequência entre 2,5 e 2,69 GHz para a oferta, pelas empresas amparadas pela Portaria MC nº 43/1994, de serviços de televisão por assinatura e de todas as demais facilidades proporcionadas pela exploração comercial das referidas faixas, efetuada por meio dos Atos nº 800 a 810, de 13/2/2009, contrariando o art. 167, § 1º, da Lei nº 9.472/1997 e art. 44 do Regulamento dos Serviços Especiais, aprovado pelo Decreto nº 2.196/1997;

b) mora em dar cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão nº 2.555/2008-Plenário (com relação e esse item também foi ouvido o Superintendente de Comunicação de Massa, Sr. Ara Apkar Minassian).

5. Após a análise da matéria, a Sefid propôs acolher as razões de justificativa de todos os responsáveis acima mencionados com relação ao item "b" da audiência, e dos ex-Conselheiros da Anatel José Pereira Leite, Luiz Alberto dos Santos e Emília Maria Silva Ribeiro Curi, bem como do Superintendente de Comunicação de Massa da Ara Apkar Minassian, em relação ao item "a" da audiência realizada. Pelos fundamentos apresentados no relatório precedente, manifesto a minha concordância com a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica e adoto os seus fundamentos como minhas razões de decidir.

6. No entanto, ainda com respeito à indefinição pela Anatel quanto ao preço a ser cobrado pela prorrogação, por quinze anos, do uso das faixas de frequência entre 2,5 e 2,69 GHz (item "a" da audiência), a unidade técnica propôs a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Conselheiros Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Bedran, Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo, aplicando-se multa a esses responsáveis. Discordo da unidade técnica e considero que, no caso concreto, apenar os citados responsáveis afigura-se uma medida de rigor demasiado.

7. A Lei nº 9.472/1997, que *"Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995"*, estabelece que:

"Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, prorrogável uma única vez por igual período.

§ 1° A prorrogação, sempre onerosa, poderá ser requerida até três anos antes do vencimento do prazo original, devendo o requerimento ser decidido em, no máximo, doze meses.

§ 2° O indeferimento somente ocorrerá se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofreqüência, se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades ou se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofreqüência."

8. Portanto, para as onze empresas amparadas pela Portaria MC nº 43/1994, cujas autorizações expirariam em 16/2/2009 e tempestivamente pleitearam a sua prorrogação, a Anatel deveria ter se manifestado até 16/2/2007, o que não o fez. No entanto, essas autorizações foram prorrogadas por meio dos Atos do Superintendente de Comunicação de Massa da Anatel de nº 800 a 810, de 13/2/2009 (DOU, Seção 2, de 16/2/2009), em que pese sem a definição, pela Anatel, do preço a ser cobrado pela prorrogação.

9. Há que se considerar o caráter excepcional dessas prorrogações onerosas, o que foi admitido pelo próprio Tribunal (vide item 9.2 do Acórdão nº 2.555/2008-Plenário acima transcrito). São razoáveis as ponderações da Anatel ao argumentar que os estudos de viabilidade técnica e econômica para embasar o preço a ser cobrado pela prorrogação dos direitos de uso de radiofrequências alocadas ao MMDS dependiam da definição de regras atinentes ao uso do espectro (destinação), especialmente da faixa de 2,5 GHz. Na visão da Agência, a possibilidade de ser o espectro destinado a outras modalidades de serviço, como por exemplo o Serviço Móvel Pessoal e a Banda Larga, tornaria o uso da radiofrequência economicamente mais atrativo pela expectativa de retorno que tais serviços oferecem, o que influenciaria diretamente na definição do preço a ser cobrado pela prorrogação do seu direito de uso.

10. Nesse sentido, menciono que o Conselho Diretor da Anatel decidiu, em 2/2/2010, "*prorrogar o prazo para fixação do preço, disposto no art. 2º dos Atos nºs 800 a 810, de 13/02/09, em até 30 (trinta) dias contados da publicação da nova versão do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas Faixas de 2.170 a 2.182 MHz e 2.500 a 2.690 MHz"* (vide item 73 do relatório precedente).

11. Consoante pesquisa realizada pelo meu gabinete na página da Anatel na internet, a Agência editou em 11/8/2010 a Resolução nº 544, cujo objeto é *"Modificar a Destinação das Radiofreqüências nas Faixas de 2.170 a 2.182 MHz e 2.500 a 2.690 MHz e republicar, com alterações, o Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas Faixas de 2.170 a 2.182 MHz e 2.500 a 2.690 MHz"*. Portanto, desde a vigência dessa resolução, não mais existe óbice à fixação do preço das autorizações concedidas mediante os Atos nº 800 a 810, de 13/2/2009, conforme decisão do próprio Conselho Diretor da entidade. Assim, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de determinar à Anatel que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, os preços fixados para as referidas autorizações.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2346/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.566/2008-7
2. Grupo II - Classe V – Assunto: Relatório de Acompanhamento
3. Responsáveis: Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Teixeira Bedran, Emília Maria Silva Ribeiro Curi, Plínio de Aguiar Júnior, José Leite Pereira Filho, Pedro Jaime Ziller de Araújo, Luiz Alberto da Silva e Ara Apkar Minassian
4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de acompanhamento do processo de prorrogação de autorizações de uso de radiofreqüências na faixa de 2,5 GHz associadas à exploração do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Pereira Leite, Luiz Alberto dos Santos e Emília Maria Silva Ribeiro Curi em relação aos itens "a" e "b" da audiência realizada nestes autos;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ara Apkar Minassian, Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Bedran, Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo em relação ao item "b" da audiência realizada nestes autos;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ronaldo Mota Sardenberg, Antônio Domingos Bedran, Plínio de Aguiar Júnior e Pedro Jaime Ziller de Araújo em relação ao item "a" da audiência realizada nestes autos;

9.4. determinar à Agência Nacional de Telecomunicações que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, os preços fixados pela Anatel a serem cobrados pela prorrogação de uso das faixas de frequência associadas ao Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS);

9.5. determinar à Sefid que monitore a determinação acima, nos termos do art. 243 do Regimento Interno;

9.6. arquivar os autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2346-36/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

TC 015.098/1995-8

Natureza: Embargos de Declaração em Embargos de Declaração em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 14ª Região/ac -RO - JT

Responsáveis: Alan Gurgel do Amaral (048.346.232-20); Cota Construtora Amazonia S A (05.925.193/0001-05); Rosa Maria Nascimento Silva (418.816.057-87)

Embargante: Rosa Maria Nascimento Silva (418.816.057-87)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO TRT DA 14ª REGIÃO. EMBARGOS PROTELATÓRIOS. NÃO CONHECIMENTO. DECLARAÇÃO DE QUE A OPOSIÇÃO DE NOVOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NESTE PROCESSO NÃO SUSPENDERÁ A CONSUMAÇÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO. CIÊNCIA À INTERESSADA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Embargos de Declaração opostos pela Sra. Rosa Maria Nascimento Silva (fls. 02/03, anexo 2), cuja petição de embargos não indicou expressamente o acórdão embargado. Anteriormente a esses embargos, a interessada já havia oposto embargos de declaração contra o Acórdão nº 2279/2009-Plenário, de minha relatoria, que, ao julgar Recurso de Reconsideração (fls. 01/11, vol. 4) anteriormente interposto pela ora embargante, deu-lhe provimento parcial para reformar o Acórdão 305/2001-TCU-Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial decorrente de processo de denúncia apresentada a esta Corte de Contas acerca de irregularidades ocorridas no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/RO, por ocasião das obras de construção do edifício sede daquele Tribunal e reforma do prédio destinado ao funcionamento das Varas Trabalhistas de Porto Velho/RO. Referidos Embargos de Declaração foram julgados na Sessão Plenária de 23/02/2011, por meio do Acórdão nº 450/2011-Plenário.

2. Para melhor compreensão da matéria, os fatos, resumidamente, são os seguintes.

3. O Tribunal, na sessão extraordinária reservada de 29.5.96, prolatou a Decisão 303/96-TCU - Plenário, na qual determinou: 1) a audiência da então Presidente do TRT/RO, em relação à assinatura do sétimo termo aditivo que promoveu uma repactuação do contrato em bases superiores às autorizadas pela Medida Provisória nº 731/94; e 2) a conversão deste processo em tomada de contas especial, para fins de citação da referida responsável em solidariedade com a empresa contratada pelo TRT/RO, no que concerne ao pagamento indevido decorrente de locação de equipamentos, ferramentas e veículos por prazo superior ao do seu efetivo uso. Aludida deliberação teve o seguinte teor (fl. 81, v.p.):

"8.1. conhecer da solicitação encaminhada pelo (...) como denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno deste Tribunal, para considerá-la procedente;

8.2. com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 197 do Regimento Interno deste Tribunal, converter o presente processo em Tomada de Contas Especial e promover a citação dos Responsáveis solidários, Juíza Rosa Maria Nascimento Silva, Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, e a Empresa COTA - Construtora Amazônia S/A, na pessoa de seus representantes legais, para apresentarem alegações de defesa ou recolherem a importância de R$ 255.461,45 (duzentos e cinqüenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e um reais, quarenta e cinco centavos), atualizada monetariamente a partir de 15/05/1995, referente ao pagamento, indevidamente feito à mencionada Empresa, pela locação de equipamentos, ferramentas e veículos por seis meses, quando o seu emprego efetivo na obra foi de apenas 38 (trinta e oito) dias;

8.3. determinar, com fundamento no inciso II do art. 43 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 194, inciso III, do Regimento Interno, a audiência da Responsável, Juíza Rosa Maria Silva, Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar razões de justificativas acerca do valor repactuado de R$ 13.278.429,96 (treze milhões, duzentos e setenta e oito mil, quatrocentos e vinte e nove reais, noventa e seis centavos), contido na Cláusula Segunda do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato para execução de obras e serviços de Reforma do prédio para funcionamento das Juntas de Conciliação e Julgamento e Construção do Edifício Sede do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, em desacordo com o art. 20; art. 22, alínea 'b'; e § 1º do art. 23, todos da Medida Provisória nº 731, de 25/11/1994, cujo valor correto seria de R$ 12.3'82.121,51 (doze milhões, trezentos e oitenta e dois mil, cento e vinte e um reais, cinqüenta e um centavos), nos termos da citada Medida Provisória; e

8.4. manter a chancela de 'sigiloso' aposta aos autos, até nova deliberação do Tribunal, nos termos do § 1º do art. 212 do Regimento Interno."

4. Posteriormente, na sessão de 21.5.97, o Tribunal prolatou a Decisão 298/97-TCU - Plenário, na qual levantou a chancela de sigilo dos presentes autos e deixou assente o seguinte (fl. 146, v. p.):

"8.1. com fundamento no artigo 12, §1º, da Lei nº 8.443/92 e no art.153, § 2º, do RI/TCU, rejeitar as alegações de defesa da Juíza Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, Drª Rosa Maria Nascimento Silva, e da Empresa COTA - Construtora Amazônia S.A., na pessoa de seus representantes legais, e fixar o prazo improrrogável de 15 (quinze) dias para solidariamente recolherem ao Tesouro Nacional a importância de R$ 255.461,45 (duzentos e cinqüenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e cinco centavos), atualizadas monetariamente a partir de 15 de maio de 1995, referente ao pagamento indevido à mencionada Empresa, em decorrência de locação de equipamentos, ferramentas e veículos por seis meses, quando o seu emprego efetivo na obra foi de apenas 38 (trinta e oito) dias;

8.2. com fundamento no art. 12, II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 153, II, do Regimento Interno deste Tribunal, promover a citação da Juíza Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, Drª Rosa Maria Nascimento Silva, e da Empresa COTA - Construtora Amazônia S.A., na pessoa de seus representantes legais, para, solidariamente, apresentarem alegações de defesa ou recolherem a importância de R$ 896.308,45 (oitocentos e noventa e seis mil, trezentos e oito reais e quarenta e cinco centavos), atualizada monetariamente a partir de seu desembolso, referente à diferença do valor repactuado de R$ 13.278.429,96 (treze milhões, duzentos e setenta e oito mil, quatrocentos e vinte e nove reais, noventa e seis centavos), contido na Cláusula Segunda do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato para execução de obras e serviços de construção do Edifício-Sede do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região e reforma do prédio das Juntas de Conciliação e Julgamento, em desacordo com o art. 20; art. 22, alínea 'b'; e § 1º do art. 23, todos da Medida Provisória nº 953, de 23 de março 1995, cujo valor correto seria de R$ 12.382.121,51 (doze milhões, trezentos e oitenta e dois mil, cento e vinte e um reais, cinqüenta e um centavos), nos termos da citada Medida Provisória;

8.3. cancelar a chancela de 'sigiloso' aposta aos autos, e

8.4. dar conhecimento desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao denunciante."

5. Na sessão extraordinária de 11/12/2001, o Tribunal julgou o mérito da presente tomada de contas especial, por meio do Acórdão nº 305/2001-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, com o seguinte teor (fls. 407/408 v.p.):

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia, convertido em Tomada de Contas Especial, de responsabilidade de Rosa Maria Nascimento Silva, ex-presidente do TRT da 14ª Região, e Antônio Adamor Gurgel do Amaral, representante legal da empresa Cota - Construtora Amazônia S.A., em razão de irregularidades na execução do contrato para construção do edifício-sede do Tribunal

Regional do Trabalho da 14ª Região e reforma do prédio destinado a abrigar as Varas Trabalhistas, antigas Juntas de Conciliação e Julgamento, quais sejam:

a) o pagamento indevido, efetuado pelo TRT da 14ª Região à empresa Cota - Construtora Amazônia S.A., pela locação de equipamentos, ferramentas e veículos, por um período de seis meses, quando seu emprego efetivo limitou-se a somente 38 dias, incorrendo em dano ao Erário no valor de R$ 255.461,45 (duzentos e cinqüenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e cinco centavos); e

b) a repactuação indevida do valor do contrato com a empresa Cota - Construtora Amazônia S.A., com utilização de critério de reajuste conflitante com a Medida Provisória 731/94, incorrendo em dano ao Erário no valor de R$ 896.308,45 (oitocentos e noventa e seis mil, trezentos e oito reais e quarenta e cinco centavos);

Considerando que os responsáveis foram citados e apresentaram defesas;

Considerando que analisadas as defesas, verificou-se que não elidiram as irregularidades que justificaram a conversão destes autos em Tomada de Contas Especial;

Considerando os pareceres da Secex/RO e do Ministério Público; e

Considerando ainda o art. 3º da Decisão Normativa TCU 35/2000.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

8.1 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Juíza Rosa Maria Nascimento Silva, ex-presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, e pela empresa Cota - Construtora da Amazônia S.A., na pessoa de seu diretor e representante legal, sr. Alan Gurgel do Amaral, e, com fundamento nos artigos 1º, I, 16, III, alínea "d", 19, caput, e 23, III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as presentes contas, condenando-os, solidariamente, em débito pelas importâncias de R$ 255.461,45 (duzentos e cinqüenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e cinco centavos) e R$ 896.308,45 (oitocentos e noventa e seis mil, trezentos e oito reais e quarenta e cinco centavos), com os acréscimos legais a contar de 16.5.95 e 7.4.95, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 165, III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional;

8.2. aplicar à Juíza Rosa Maria Nascimento Silva, ex-presidente, e à empresa Cota - Construtora da Amazônia S.A., individualmente, multa no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 165, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

8.3. inabilitar a juíza Rosa Maria Nascimento Silva pelo período de oito anos para o exercício de cargo em comissão, ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60, da Lei 8.443/92;

8.4. decretar, cautelarmente, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade dos bens da juíza Rosa Maria Nascimento Silva, ex-presidente do TRT da 14ª Região, e da empresa Cota - Construtora Amazônia S.A., bens tantos quantos bastem para garantir o ressarcimento do total do débito apurado nestes autos;

8.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida as notificações;

8.6. remeter, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/92, cópia deste processo ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis;

8.7. determinar à Secex/RO que, após o trânsito em julgado desta deliberação e caso os responsáveis não comprovem, no prazo fixado, o recolhimento dos débitos, encaminhe seus nomes ao Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/RO para a inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades federais - Cadin, na hipótese de essa previdência já não ter sido adotada;

8.8. encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Ministério Público da União (5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social) e ao Tribunal Superior do Trabalho - TST, para conhecimento e adoção das providências pertinentes; e

8.9. determinar a juntada destes autos às contas do TRT da 14ª Região, exercício de 1995".

6. Ao apreciar recurso de reconsideração interposto pela ex-Presidente do TRT/RO, o Plenário, na sessão de 30/09/2009, acolhendo voto por mim proferido, aprovou o Acórdão nº 2.279/2009, *in verbis* (fls.433/434, v.p.):

"9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração, nos termos dos arts. 32, parágrafo único, e 33 da Lei 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de reformar os subitens 8.1 e 8.2 do Acórdão 305/2001-TCU-Plenário que passam a ter a seguinte redação:

"8.1. rejeitar em parte as alegações de defesa apresentadas pela Juíza Rosa Maria Nascimento Silva, ex-presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, e pela empresa Cota - Construtora da Amazônia S.A., na pessoa de seu diretor e representante legal, sr. Alan Gurgel do Amaral, e, com fundamento nos artigos 1º, I, 16, III, alínea "d", 19, caput, e 23, III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as presentes contas, condenando-os, solidariamente, em débito pela importância de R$ 896.308,45 (oitocentos e noventa e seis mil, trezentos e oito reais e quarenta e cinco centavos), com os acréscimos legais a contar de 7.4.95, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 165, III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional;

8.2. aplicar à Juíza Rosa Maria Nascimento Silva, ex-presidente, e à empresa Cota - Construtora da Amazônia S.A., individualmente, multa no valor de R$ 77.820,00 (setenta e sete mil oitocentos e vinte reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 165, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;"

9.2. dar ciência da presente deliberação à recorrente, à empresa Cota – Construtora Amazônia S.A., ao Ministério Público da União (5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social) e ao Tribunal Superior do Trabalho - TST;"

7. Por último, na Sessão Plenária de 23/02/2011, o Tribunal, ao apreciar embargos de declaração opostos pela responsável em face do aludido Acórdão nº 2.279/2009-Plenário, prolatou o Acórdão nº 450/2011-Plenário, com o seguinte teor (fls. 55/72, volume 6):

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, a fim de esclarecer à embargante que não há nos autos parecer jurídico relativo à assinatura do sétimo termo aditivo ao contrato celebrado entre o TRT/RO e a empresa Cota - Construtora Amazônia S.A., para construção do edifício-sede do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região e reforma do prédio destinado a abrigar as Varas Trabalhistas, antigas Juntas de Conciliação e Julgamento.

9.2. dar ciência da presente deliberação à embargante, à empresa Cota – Construtora Amazônia S.A., ao Ministério Público da União (5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social) e ao Tribunal Superior do Trabalho - TST.

8. Examina-se, nesta assentada, novos embargos de declaração opostos pela ex-Presidente do TRT/RO, Sra. Rosa Maria Nascimento Silva, cujo acórdão impugnado não foi expressamente indicado na petição de embargos.

9. Alega a embargante o seguinte:

"O r. Acórdão de fls. [sic] que julgou a Tomada de Contas Especial a [sic] qual contem [sic] determinação que implica em [sic] verdadeira obscuridade quanto ao efetivo cumprimento de sua disposição. [sic]

A referida obscuridade tem lugar em face da decretada Responsabilidade Solidária entre a embargante e a empresa Cota Engenharia quanto ao pagamento dos créditos decorrentes da condenação no presente feito.

Assim requer esta requerida seja devidamente esclarecido pelo r. juízo da execução qual a forma de pagamento deverá ser procedido no caso, 50% (cinqüenta por cento) para cada uma das rés, ou 100% para a 1ª requerida com eventual direito de regresso, ante o fato de poder ser pago 100% por ambos os imputados, implicando em enriquecimento sem causa da União.

Tal saneamento se faz necessário para que se efetive a completa entrega da prestação jurisdicional necessária uma vez que referido ponto, sobre o qual ao houve manifestação desta Corte, traz questão prática e de necessária observação no presente caso, para a efetivação da determinação de pagamento."

10. É o relatório.

VOTO

Consoante destacado no relatório que antecede este voto, cuidam os autos de Embargos de Declaração opostos pela Sra. Rosa Maria Nascimento Silva (fls. 02/03, anexo 2), cuja petição de embargos não indicou expressamente o acórdão embargado.

2. Anteriormente a esses embargos, a interessada já havia oposto embargos de declaração contra o Acórdão nº 2279/2009-Plenário, de minha relatoria, que, ao julgar Recurso de Reconsideração (fls. 01/11, vol. 4) anteriormente interposto pela ora embargante, deu-lhe provimento parcial para reformar o Acórdão 305/2001-TCU-Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial decorrente de processo de denúncia apresentada a esta Corte de Contas acerca de irregularidades ocorridas no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/RO, por ocasião das obras de construção do edifício sede daquele Tribunal e reforma do prédio destinado ao funcionamento das Varas Trabalhistas de Porto Velho/RO. Referidos Embargos de Declaração foram julgados na Sessão Plenária de 23/02/2011, por meio do Acórdão nº 450/2011-Plenário.

3. Para melhor compreensão da matéria, os fatos, resumidamente, são os seguintes.

4. O Tribunal, na sessão extraordinária reservada de 29/05/1996, prolatou a Decisão 303/96-TCU - Plenário, na qual determinou: 1) a audiência da então Presidente do TRT/RO, em relação à assinatura do sétimo termo aditivo que promoveu uma repactuação do contrato em bases superiores às autorizadas pela Medida Provisória nº 731/94; e 2) a conversão deste processo em tomada de contas especial, para fins de citação da referida responsável em solidariedade com a empresa contratada pelo TRT/RO, no que concerne ao pagamento indevido decorrente de locação de equipamentos, ferramentas e veículos por prazo superior ao do seu efetivo uso.

5. Posteriormente, na sessão de 21/05/1997, o Tribunal prolatou a Decisão 298/97-TCU - Plenário, na qual: 1) levantou a chancela de sigilo dos presentes autos; 2) rejeitou as alegações de defesa dos responsáveis no que concerne à locação de equipamentos, ferramentas e veículos por seis meses, quando o seu emprego efetivo na obra foi de apenas 38 (trinta e oito) dias; e 3) determinou a citação dos responsáveis em relação à repactuação promovida pelo sétimo termo aditivo em desacordo com a Medida Provisória 731/94.

6. Por meio do Acórdão nº 305/2001-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, prolatado na sessão extraordinária de 11/12/2001, o Tribunal julgou irregulares as presentes contas, condenou a ora embargante à reparação do dano ao Erário, em solidariedade com a empresa Cota - Construtora Amazônia S.A., aplicou multa individual tanto à juíza quanto à empresa, declarou a inabilitação da embargante pelo período de oito anos para o exercício de cargo em comissão, ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60, da Lei 8.443/92, e decretou,

cautelarmente, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade dos bens da juíza e da citada empresa (fls. 407/408 v.p.).

7. Ao apreciar recurso de reconsideração interposto pela ex-Presidente do TRT/RO, o Plenário, na sessão de 30/09/2009, acolhendo voto por mim proferido, aprovou o Acórdão nº 2.279/2009, que deu provimento parcial ao recurso, no sentido de reduzir o valor do débito e, proporcionalmente, da multa (fls.433/434, v.p.).

8. Por último, na Sessão Plenária de 23/02/2011, o Tribunal, ao apreciar embargos de declaração opostos pela responsável em face do aludido Acórdão nº 2.279/2009-Plenário, prolatou o Acórdão nº 450/2011-Plenário, que concedeu provimento parcial aos embargos, a fim de esclarecer à embargante que não há nos autos parecer jurídico relativo à assinatura do sétimo termo aditivo ao contrato celebrado entre o TRT/RO e a empresa Cota - Construtora Amazônia S.A., para construção do edifício-sede do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região e reforma do prédio destinado a abrigar as Varas Trabalhistas, antigas Juntas de Conciliação e Julgamento. (fls. 55/72, volume 6):

9. Desta feita, a ex-Presidente do TRT/RO, Sra. Rosa Maria Nascimento Silva, protocolou novos embargos de declaração, cujo acórdão impugnado não foi expressamente indicado na petição de embargos.

10. Nos termos registrados no relatório que antecede este voto, alega a embargante o seguinte, *ipsis litteris*:

"O r. Acórdão de fls. [sic] que julgou a Tomada de Contas Especial a [sic] qual contem [sic] determinação que implica em [sic] verdadeira obscuridade quanto ao efetivo cumprimento de sua disposição. [sic]

A referida obscuridade tem lugar em face da decretada Responsabilidade Solidária entre a embargante e a empresa Cota Engenharia quanto ao pagamento dos créditos decorrentes da condenação no presente feito.

Assim requer esta requerida seja devidamente esclarecido pelo r. juízo da execução qual a forma de pagamento deverá ser procedido no caso, 50% (cinqüenta por cento) para cada uma das rés, ou 100% para a 1ª requerida com eventual direito de regresso, ante o fato de poder ser pago 100% por ambos os imputados, implicando em enriquecimento sem causa da União.

Tal saneamento se faz necessário para que se efetive a completa entrega da prestação jurisdicional necessária uma vez que referido ponto, sobre o qual ao houve manifestação desta Corte, traz questão prática e de necessária observação no presente caso, para a efetivação da determinação de pagamento."

11. Quanto à admissibilidade dos presentes embargos de declaração, refere-se a interessada a suposta obscuridade que estaria contida no acórdão que julgou a Tomada de Contas Especial. Referido acórdão, embora não mencionado expressamente pela embargante, é o Acórdão nº 305/2001-Plenário, prolatado na Sessão de 11/12/2001. Portanto, se o propósito da embargante é impugnar o citado acórdão, os embargos são absolutamente intempestivos, razão pela qual não merecem ser conhecidos.

12. O que se constata, aliás, é que o único acórdão passível de impugnação, via embargos de declaração, que permite o atendimento ao requisito da tempestividade é o Acórdão nº 450/2011-Plenário, prolatado na Sessão de 23/02/2011, que julgou os primeiros embargos de declaração anteriormente opostos pela responsável.

13. Ocorre que, nas palavras da própria embargante, a suposta "obscuridade tem lugar em face da decretada Responsabilidade Solidária entre a embargante e a empresa Cota Engenharia quanto ao pagamento dos créditos decorrentes da condenação no presente feito". No entanto, o Acórdão nº 450/2011-Plenário não tratou dessa questão, mas apenas da alegação da responsável, apresentada nos primeiros embargos, de que teria agido amparada em parecer jurídico.

14. A responsabilidade solidária foi fixada por este Tribunal, na sessão plenária de 21/05/1997, por meio da Decisão 298/97-TCU – Plenário, quando esta Corte converteu o presente processo em tomada de contas especial e determinou a citação dos envolvidos solidariamente. Posteriormente, o Tribunal, no Acórdão nº 305/2001-Plenário, prolatado na sessão extraordinária de 11/12/2001, após analisar as defesas apresentadas, condenou a embargante e a empresa contratada, solidariamente, ao pagamento do débito e,

em grau de recurso, reduziu o valor da condenação, por intermédio do Acórdão nº 2.279/2009-Plenário, na sessão de 30/09/2009.

15. Ou seja, se a responsável tinha alguma dúvida em relação à responsabilidade solidária, deveria ter oposto embargos de declaração em face das citadas deliberações, dentro dos respectivos prazos de impugnação.

16. É certo que a jurisprudência do TCU consolidou entendimento no sentido de que "A simples alegação de omissão, obscuridade ou contradição em decisão deste Tribunal autoriza o conhecimento dos embargos de declaração tempestivos". É o que diz expressamente a ementa do Acórdão nº 1.047/2009-Plenário:

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESA POR NÃO-COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. NÃO-PROVIMENTO.

1. A simples alegação de omissão, obscuridade ou contradição em decisão deste Tribunal autoriza o conhecimento dos embargos de declaração tempestivos.

2. A ausência de obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado enseja a rejeição dos embargos de declaração.

17. Ressalto, porém, que essa alegação tem de ter um mínimo de relação com o acórdão embargado e não com acórdãos prolatados anteriormente nos mesmos autos. Nesse sentido também já deliberou esta Corte, ao proferir o Acórdão nº 583/2008-Plenário, cuja ementa ficou assim redigida:

**Sumário:** TERCEIROS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE NEGOU PROVIMENTO A RECURSO DE REVISÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE QUE FUNDAMENTARIA A ESPÉCIE. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. EMBARGOS MERAMENTE PROTELATÓRIOS. REJEIÇÃO. DECLARAÇÃO DE QUE A OPOSIÇÃO DE NOVOS EMBARGOS NÃO SUSPENDE A CONSUMAÇÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO DO ACÓRDÃO 398/2002-TCU-1ª CÂMARA.

1. Nos termos da sistemática adotada pela Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 228 a 236 do Regimento Interno deste Tribunal, não há qualquer restrição expressa à reiteração de embargos de declaração, o que leva a possibilidade de ser, em tese, admissível a oposição de embargos contra o mesmo acórdão em mais de uma oportunidade, se presentes os pressupostos legais da embargabilidade.

2. Os segundos declaratórios devem ter como alvo o julgado proferido nos primeiros embargos de declaração opostos.

3. Inexistente qualquer obscuridade, omissão ou contradição no acórdão atacado, impõe-se a rejeição dos embargos de declaração.

4. Não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão da matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância;

5. Configurado o intuito meramente protelatório dos embargos de declaração, o TCU pode declarar que a oposição de novos embargos não suspende a consumação do trânsito em julgado da deliberação original.

18. Além disso, não se pode ignorar que a suposta obscuridade apontada pela embargante diz respeito à fase de execução do julgado, como bem declarou a própria interessada em suas alegações. Como se sabe, não compete ao TCU executar os seus acórdãos condenatórios, mas sim à pessoa jurídica credora, que, no caso deste processo, é a União, representada em juízo pela Advocacia-Geral da União.

19. Mais ainda, a matéria trazida pela embargante, nesta oportunidade, ainda que tivesse qualquer relação com este Tribunal, nem de longe configuraria uma obscuridade ou omissão desta Corte, pois disse a responsável o seguinte:

"Assim requer esta requerida seja devidamente esclarecido pelo r. juízo da execução qual a forma de pagamento deverá ser procedido no caso, 50% (cinqüenta por cento) para cada uma das rés, ou 100% para a 1ª requerida com eventual direito de regresso, ante o fato de poder ser pago 100% por ambos os imputados, implicando em enriquecimento sem causa da União."

20. Por esse motivo, entendo que o Tribunal deve não apenas negar conhecimento aos embargos, mas, na linha da sua pacífica jurisprudência (Acórdãos nºs 158/2002, 156/2007, 565/2007 e 574/2007,

583/2008, todos do Plenário, sendo que o último teve a sua ementa transcrita alguns parágrafos acima), declarar que a oposição de novos embargos não suspende a consumação do trânsito em julgado da deliberação original.

Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2347/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.098/1995-8.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração em Embargos de Declaração em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: Rosa Maria Nascimento Silva (418.816.057-87).
3.2. Responsáveis: Alan Gurgel do Amaral (048.346.232-20); Cota Construtora Amazonia S A (05.925.193/0001-05); Rosa Maria Nascimento Silva (418.816.057-87).
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho 14ª Região/ac -RO - JT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de novos Embargos de Declaração opostos pela Sra. Rosa Maria Nascimento Silva, cuja petição de embargos não indicou expressamente o acórdão embargado.

Considerando que, anteriormente a esses embargos, a interessada já havia oposto embargos de declaração contra o Acórdão nº 2279/2009-Plenário, que, ao julgar Recurso de Reconsideração (fls. 01/11, vol. 4) anteriormente interposto pela ora embargante, deu-lhe provimento parcial para reformar o Acórdão 305/2001-TCU-Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial decorrente de processo de denúncia apresentada a esta Corte de Contas acerca de irregularidades ocorridas no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/RO, por ocasião das obras de construção do edifício sede daquele Tribunal e reforma do prédio destinado ao funcionamento das Varas Trabalhistas de Porto Velho/RO;

Considerando que referidos Embargos de Declaração foram julgados na Sessão Plenária de 23/02/2011, por meio do Acórdão nº 450/2011-Plenário;

Considerando o que consta dos autos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, não conhecer dos Embargos de Declaração, por não atenderem aos requisitos de admissibilidade.

9.2. declarar que a oposição de novos embargos neste processo não suspenderá a consumação do trânsito em julgado, podendo, assim, ser implementada a cobrança judicial do débito e da multa, a cujo pagamento foram condenados a embargante e a Cota – Construtora Amazônia S.A., solidariamente em relação ao débito e individualmente no que concerne à multa, tudo nos exatos termos do Acórdão nº 305/2001-Plenário, reformado, parcialmente, pelo Acórdão nº 2.279/2009-Plenário;

9.3. dar ciência da presente deliberação à embargante, à empresa Cota – Construtora Amazônia S.A., ao Ministério Público da União (5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social), ao Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região e ao Tribunal Superior do Trabalho - TST.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2347-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 017.261/2011-2
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro
Interessado: Congresso Nacional
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não informado.

**SUMÁRIO**: FISCOBRAS 2011. DEPEN. CAIXA. ESTADO RIO DE JANEIRO. PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - APOIO À CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS. CONSTRUÇÃO DA RESIDÊNCIA PARA IDOSOS E REFORMA DA CASA DE TRANSIÇÃO, EM NITERÓI/RJ. EDITAL DE LICITAÇÃO COM EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA RESTRITIVAS DO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. ATESTO DE SERVIÇOS NÃO PREVISTOS NO CONTRATO. INDÍCIOS DE BAIXA QUALIDADE DOS SERVIÇOS EXECUTADOS. FALHAS FORMAIS NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO AO ÓRGÃO RESPONSÁVEL. IRREGULARIDADES QUE NÃO JUSTIFICAM A SUSPENSÃO DO EMPREENDIMENTO. CIÊNCIA DOS FATOS À CAIXA, AO DEPEN E AO CONVENENTE. COMUNICAÇÃO À CMO/CN.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional – Depen –, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 27/6/2011 a 20/7/2011, com enfoque nos procedimentos referentes às obras de construção da residência para idosos e reforma da Casa de Transição, em Niterói/RJ, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais.

2. A presente fiscalização integra um conjunto de vinte auditorias em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários custeadas com recursos federais.

3. Nos termos do art. 1º, §3º, inciso I, da Lei 8.443/92, reproduzo a seguir o teor principal do relatório produzido pela Secob-1 (peça 31):

*(...)*

***2 - INTRODUÇÃO***

***2.1 - Deliberação***

*Em cumprimento ao Acórdão 564/2011 - Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ, Governo do Estado do Rio de Janeiro e Caixa Econômica Federal - MF, no período compreendido entre 27/6/2011 e 20/7/2011.*

*(...)*

***2.2 - Visão geral do objeto***

*Em 27/12/2007 foi firmado o Contrato de Repasse n. 238.688-34/2007/Ministério da Justiça/Caixa visando financiar as obras de Construção da Residência para idosos e Reforma da Casa de Transição, na cidade de Niterói/RJ. O investimento previsto inicialmente no Plano de Trabalho era de R$ 258.818,42 com recursos do Orçamento Geral da União e de R$ 64.704,61 com recursos do Estado do Rio de Janeiro. A interveniente executora no convênio foi a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária-Seap.*

*A contratação da obra se deu por meio do Edital de Tomada de Preços n. 006/2009, com data de abertura prevista para 26/5/2009. O regime de execução acordado foi o de empreitada por preço global. Sagrou-se vencedora a empresa Souza Marins Construções Indústria e Comércio Ltda. O contrato para execução de n. 012/2009 foi assinado em 10/7/2010 no valor de R$ 292.812,58.*

*Já houve desembolso para o empreendimento no valor de R$ 79.481,97, sendo que a Caixa efetuou uma glosa no valor de R$ 64.627,50 e solicitou justificativas para as alterações verificadas nas planilhas orçamentárias da obra.* ***A Seap encaminhou as justificativas que ainda não foram analisadas pela Caixa. Devido aos atrasos verificados no pagamento, a obra encontra-se paralisada.*** [grifei]

(...)

***3 - ACHADOS DE AUDITORIA***

***3.1 - PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PREVISTOS CONTRATUALMENTE.***

***3.1.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.1.2 - Situação encontrada:***

*Identificou-se que os boletins de medição referentes ao contrato n. 012/2009 contemplaram serviços não previstos no contrato, serviços executados sem projeto executivo aprovado e serviços executados com qualidade deficiente, em desacordo com os arts. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/1993.*

*Foi verificado que os quatro boletins de medição, cujo valor total acumulado é de R$ 188.711,18, incluíram itens (no valor total de R$ 115.822,70) não previstos no contrato n. 012/2009. Destaca-se que os boletins já foram atestados pelo fiscal da obra e que não foi verificada no processo qualquer autorização da fiscalização para a execução desses itens em destaque. Esses serviços foram incluídos nas duas medições por meio de um instrumento denominado RE-RA, que seria uma re-ratificação do contrato executada diretamente no boletim de medição, sem que fosse devidamente formalizado por um*

*termo aditivo. Com isso, são incluídos itens novos com valores que não passaram pelo processo competitivo da licitação, além de aumento nos quantitativos de serviços contratados.*

*Jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, em consonância com o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993, é de que quaisquer acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações de contrato, devem, obrigatoriamente, ser formalizadas por meio de um termo de aditamento ao contrato (Decisão 965/2002, Acórdão 1489/2004, Acórdão 195/2005, todos do Plenário).*

*Também foi observado que os serviços já executados foram realizados sem que houvesse projeto executivo aprovado pela Administração. O fato se mostra mais temerário tendo em vista que o projeto básico apresentado pela Administração não apresentou o detalhamento suficiente das áreas de intervenção. Assim, esse fato revela que os quantitativos e as especificações técnicas dos serviços incluídos nos boletins citados não se basearam em projeto devidamente detalhado e aprovado pela Administração.*

*Durante visita à obra verificou-se que dentro da edificação levantada há evidências da presença abundante de água, o que danificou não só o piso como também as portas de madeira do ambiente. Constatou-se também que nem toda a parte elétrica está funcionando. Esses fatos caracterizam a* ***deficiência dos serviços executados na obra****, sendo necessária a aferição dos defeitos que levaram à entrada de água no ambiente e o mau funcionamento do sistema elétrico. Assim, mostra-se necessário que a fiscalização da obra acione a construtora responsável para que providencie o devido reparo, já que o serviço ainda se encontra em garantia contratual, bem como possui a garantia prevista no art. 618 da Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002 (novo Código Civil), sob pena de responsabilidade solidária.* [grifei]

(...)

***3.1.7 - Conclusão da equipe:***

*Tendo em vista que* ***ainda é possível promover o devido aditivo contratual e que as alterações ainda não atingiram o acréscimo de 50% permitido pela Lei de Licitações****, deixa-se de se propor a audiência dos responsáveis neste momento. Todavia, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à secretaria de modo a alertá-la dos vícios apontados e para que providenciem as suas devidas correções. Também é* ***cabível o envio de comunicação à Caixa dos fatos apontados de modo a subsidiar a análise do empreendimento em referência****.* [grifei]

***3.2 - PROJETO BÁSICO DEFICIENTE OU DESATUALIZADO.***

***3.2.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.2.2 - Situação encontrada:***

*Identificou-se que o projeto básico para a execução da Construção da Residência para idosos e Reforma da Casa de Transição, objeto da tomada de preços n. 006/2009, apresentou uma série de deficiências, contrariando o disposto art. 6º, IX, da Lei 8666/1993.*

***I) Ausência dos projetos no processo licitatório***

*Constatou-se que não* [foram] *anexadas ao processo as plantas e suas respectivas ART (Anotações de Responsabilidade Técnica), o que impede aferir se o responsável listado nas plantas encaminhadas eletronicamente realmente elaborou o documento apresentado. A ausência desses documentos prejudica significativamente a caracterização do objeto, já que impede a aferição dos serviços listados na planilha orçamentária.*

*A prática apresentada pela Superintendência de Engenharia se mostra inadequada para o processo licitatório que deve ser devidamente formalizado e contemplar todas as peças necessárias para*

*confirmação das informações apresentadas. Assim, é preciso que todas as plantas estejam assinadas e acompanhadas das respectivas ART.*

***II) Apresentação de projeto básico incompleto***

*Foi encaminhado para a equipe de auditoria arquivo digital que continha uma planta de arquitetura da área de intervenção necessária para consecução do objeto em referência. No processo de análise do Contrato de Repasse n. 238.688-34/2007, foram verificadas mais algumas plantas. Porém, elas se mostraram insuficientes para caracterizar devidamente o objeto. Não foram identificados os projetos estrutural, de instalações elétricas e hidrossanitárias.*

*No memorial descritivo estão descritos com mais detalhes as modificações que serão executadas no empreendimento, porém a descrição se mostra incompleta, já que não há indicação nas plantas das áreas afetadas, bem como a localização adequada dos novos elementos a serem instalados.*

*Resultado da precariedade do projeto apresentado pode ser observado no item referente à estrutura da nova edificação. Conforme demonstrado no quadro ao final deste achado, ao analisar apenas os serviços estruturais do empreendimento, observa-se que o valor contratado era de R$ 25.093,31 e com as alterações promovidas por meio do instrumento RE-RA, foram acrescidos serviços no valor de R$ 55.879,80, o que representa um acréscimo de cerca de 222%. Essas alterações demonstram a fragilidade do projeto aprovado e licitado.*

*Ao ser questionada a respeito da falha desses documentos (Ofício de Requisição n. 4-401/2011), a Secretaria esclareceu, por meio do ofício n. 656/SEAPS/2011, que, devido à grande demanda de projetos, aliada à falta de funcionários, alguns trabalhos não ficaram a contento.*

*Lembra-se que sem a elaboração dessas peças não é possível caracterizar o objeto a ser executado, impossibilitando a aferição dos quantitativos apresentados na planilha orçamentária.*

***III) Ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente***

*Constatou-se que não há no processo a aprovação formal do projeto básico pela autoridade competente, conforme determina o art. 7º, § 2º, I da lei 8.666/1993.*

(...)

***3.2.7 - Conclusão da equipe:***

*Tendo em vista que ainda não foi observado prejuízo ao Erário e que* ***as alterações efetuadas ainda encontram-se dentro dos limites aceitos pela Lei de Licitações para obras de reforma****, deixa-se de propor a audiência dos responsáveis. Entretanto, faz-se necessário* ***dar ciência da irregularidade à Secretaria para que ela promova as devidas correções na planilha orçamentária apresentada antes da elaboração do novo edital.*** *Também mostra-se cabível o envio de comunicação à Caixa sobre as irregularidades apontadas de modo a subsidiá-la na análise de liberação de recursos para esse empreendimento.* [grifei]

***3.3 - ORÇAMENTO DO EDITAL / CONTRATO / ADITIVO INCOMPLETO OU INADEQUADO.***

***3.3.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.3.2 - Situação encontrada:***

*Identificou-se que o orçamento apresentado para a realização da Tomada de Preços n. 006/2009, pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, apresentou um item global (administração local) sem o detalhamento necessário,* [pois] *não continha a composição dos custos unitários, dos encargos sociais e o detalhamento do BDI (bonificações e despesas indiretas), e que essas informações não foram exigidas dos licitantes, em afronta ao art. 7º, §§ 2º e 4º da Lei 8.666/93 e à Súmula TCU 258/2010. Também foi constatado que o orçamento constante no processo não está*

*acompanhado da respectiva ART, em afronta ao disposto no art. 127, § 4º da Lei 12.309/2010 (LDO 2011).*

*A inclusão de itens na forma de verba (ou unidade, como no caso analisado) na planilha orçamentária é vedada, pois contraria o disposto no § 4º do art. 7º da Lei 8.666/93. A jurisprudência uniforme desta Corte de Contas também é no sentido de se proibir a cotação de itens com a denominação de "verba", conforme Súmula TCU 258/2010. No caso analisado, o item 01.090.999-0 (Família 01.090 administração local), que possuía essas características, alcançou o montante de R$ 19.352,67, o que representa 6,61% do valor contratado.*

*Esse problema no orçamento-base,* (...) [usado] *para a elaboração das propostas, acaba gerando critérios de medição inadequados. Além disso, a planilha orçamentária integrante do projeto básico deve expressar os itens de serviço com detalhamento suficiente à sua precisa identificação.*

(...). *O orçamento apresentado pelo órgão contratante não está adequadamente detalhado, tendo sido observado que as planilhas de preços da licitação não contemplaram a composição dos custos unitários.*

*A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não contenha em detalhes todos os itens a serem contratados contraria o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666/1993. Essa impropriedade pode trazer dificuldades para a gestão do contrato, na eventualidade de alteração quantitativa ou qualitativa de seu objeto por aditamento.*

*Constatou-se que o edital do certame em análise também não previa a exigência da apresentação pelas licitantes do orçamento analítico, com a composição dos custos unitários e o adequado detalhamento do BDI e dos encargos sociais.*

*As planilhas de composições de preços apresentadas pelas licitantes não contêm os elementos necessários para caracterizar as despesas indiretas. Não trazem, por exemplo, o detalhamento dos tributos incidentes, do lucro, da taxa de administração central e do percentual de riscos considerados. A composição do BDI deve computar o lucro, os impostos incidentes, a administração central e demais despesas indiretas. O detalhamento é fundamental para que se verifique a adequabilidade dos percentuais utilizados e a não ocorrência de custos computados em duplicidade na planilha orçamentária dos serviços e no BDI.*

*A falta de exigência editalícia para que os proponentes indicassem os valores do BDI e dos encargos sociais, bem como das suas composições, viola o princípio da transparência exposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993. A jurisprudência do TCU que trata da matéria determina a obrigatoriedade de apresentação de orçamento analítico, com a discriminação dos itens que compõem o BDI, de modo a permitir a aferição dos percentuais utilizados como base para a estipulação da taxa total e a comparação dos preços apresentados pelas licitantes (Súmula 258/2010).*

*Também se observou que o orçamento-base da licitação não está acompanhado da respectiva ART. Tal prática se mostra nociva uma vez que dificulta a imputação de responsabilidade pela elaboração da planilha orçamentária e está em desacordo com o estabelecido no art. 127, § 4º da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) e com a jurisprudência uniforme desta casa sintetizada na Súmula TCU 260/2010.*

(...)

***3.3.7 - Conclusão da equipe:***

*Ante o exposto, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à Secretaria para que ela promova as devidas correções na planilha orçamentária apresentada antes da elaboração do novo edital. Também*

*se mostra cabível o envio de comunicação à Caixa sobre as irregularidades apontadas de modo a subsidiá-la na análise de liberação de recursos para esse empreendimento.*

***3.4 - RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DA LICITAÇÃO DECORRENTE DE CRITÉRIOS INADEQUADOS DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO.***

***3.4.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.4.2 - Situação encontrada:***

*O edital da Tomada de Preços n. 006/2009, cujo objeto é a Reforma geral do Instituto Cândido Mendes, contemplou cláusulas restritivas à competitividade do certame, em afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, I da Lei n. 8.666/1993.*

*No seu item 6.5.7, o edital exigiu, na fase de habilitação, como qualificação técnica um Plano de Execução das obras compostos dos seguintes itens:*

*1) Cronograma para a equipe da obra nos níveis administrativo, técnico e operacional, acompanhado de resumo dos currículos da equipe dirigentes até o nível de encarregado, inclusive;*

*2) Cronograma Físico detalhado, elaborado em consonância com o Cronograma Físico-Financeiro (em anexo), contemplando as atividades de maior relevância técnica e as mais significativas;*

*3) Descrição sumária da logística de apoio aos trabalhos;*

*4) Propostas esquemáticas do canteiro de obras, do escritório, das instalações provisórias e definitivas, da interdição de logradouros e serviços públicos, e outras providências, sua programação e provável localização;*

*5) Os licitantes deverão explicitar o local onde será alocado o material objeto de escavações, que não será reaproveitado, observando os dispositivos estabelecidos na Resolução Nº 307, de 05 de julho de 2002, do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente. Para este fim deverão identificar o local, com a respectiva autorização da Feema (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) para funcionamento, bem como sua distância do local da execução dos serviços.*

*Destaca-se que os itens listados acima se mostram, a princípio, desnecessários para a obra em análise devido à sua baixa complexidade técnica. Além disso, a Lei de Licitações, nos seus arts. 27 a 31, estabelece exaustivamente quais documentos poderão ser exigidas dos licitantes. Dessa forma, nada mais poderá ser exigido como forma de habilitação além da documentação ali mencionada, a não ser que a exigência refira-se a leis especiais. Assim determina a jurisprudência uniforme deste Tribunal (Acórdãos 597/2007, 703/2007, 39/2008, 1731/2008, 2056/2008, 1745/2009, 2301/2009, 2450/2009, todos do Plenário).*

*Ao ser questionada pela inclusão dessa exigência no processo licitatório em análise, a Secretaria de Administração Penitenciária informou no seu ofício n. 656/SEAPGS/11 que a inclusão do item 6.5.7 foi determinada pelo Superintendente de Engenharia da época e sempre foi inserido nos editais desta Seap, com aprovação da Assessoria Jurídica deste órgão. Esclareceu ainda que, em atendimento da atual Superintendente de Engenharia esse item não será mais incluído nos editais para contratação de obras e serviços de engenharia.*

*Quanto ao subitem 5, sua exigência dá-se em virtude do cumprimento do estabelecido na Resolução n. 307/2002 do Conama. No entanto, essa norma, além de não ser uma lei especial capaz de estabelecer novas exigências para as licitações públicas, estabelece apenas as diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Dessa forma, o item 6.5.7 mostrou-se indevidamente restritivo e não pode ser incluído na fase de habilitação de licitações públicas por ausência de amparo legal.*

(...)

***3.4.7 - Conclusão da equipe:***

*Ante o exposto, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à Secretaria de modo a subsidiá-la na elaboração de novos editais de licitação, de modo a evitar que as irregularidades verificadas voltem a ocorrer.*

***3.5 - IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO***
***3.5.1 - Tipificação do achado:***
*Classificação - outras irregularidades (OI)*
***3.5.2 - Situação encontrada:***
*Identificou-se que a análise técnica feita pela Caixa no Contrato de Repasse n. 238.688-34/2007 deixou de cumprir alguns procedimentos detalhados no seu manual AE 099 000, discriminados a seguir:*

***I) Projetos estrutural, instalações elétricas e hidrossanitárias***
*Foi verificado que foi emitido o Laudo de Análise Técnica de Engenharia (LAE) n. 194/08 pela Caixa sem que tenham sido apresentados os projetos estrutural e de instalações elétricas e hidrossanitárias. A exigência da apresentação dessa documentação está descrita na documentação específica para as intervenções em edificações, nos itens 3.2.2.1.6, 3.2.2.1.7 e 3.2.2.1.8 do manual AE 099 000.*

*A Caixa esclarece, no seu Ofício n. 93/2011, que os projetos relacionados, dependendo do tipo de obra, são solicitados durante a execução, por meio da apresentação de projetos executivos. No entanto, verifica-se que a exigência desses projetos não pode ser dispensada, visto que apenas a documentação apresentada não se mostra suficiente para caracterizar o objeto a ser licitado. Fato que confirma a precariedade do projeto pode ser observado nos boletins de medição encaminhados para pagamento. Os quatro boletins de medição já promoveram alterações que alcançam o montante de R$ 115.822,70 (39,56% do valor acordado). Esse valor corresponde a serviços que não haviam sido previstos no projeto original o que demonstra a fragilidade do projeto aprovado.*

(...). *Conforme demonstrado no item 3.2 deste relatório, ao analisar apenas os serviços estruturais do empreendimento, observa-se que o valor contratado era de R$ 25.093,31 e com as alterações promovidas por meio do instrumento RE-RA, foram acrescidos serviços no valor de R$ 55.879,80, o que representa um acréscimo de cerca de 222%. Essas alterações demonstram a fragilidade do projeto aprovado e licitado.*

***II) Ausência da apresentação da composição do BDI***
*O orçamento aprovado pela Caixa não apresentou o devido detalhamento da composição do BDI. Dessa forma, não é possível promover a conferência demandada pelo item 4.2.7.5 do manual AE 099 000.*

*A Caixa argumenta que o BDI utilizado pela firma era inferior ao intervalo de 20 a 30% considerado aceitável pelos normativos em vigor à época da análise, e que os normativos da época não exigiam o seu detalhamento. No entanto, vale lembrar que a análise do percentual do BDI não reside apenas na aferição de que o seu valor encontra-se dentro da faixa de admissibilidade. É necessário verificar, conforme descrito no item citado, se não há a inclusão de itens inadequados na sua composição, o que só pode ser realizado se houver o seu devido detalhamento.*

***III) Ausência de ART de projeto***
*As plantas verificadas no processo não possuem a assinatura do responsável técnico por sua elaboração, bem como não estavam acompanhadas da respectiva ART conforme determina o item 3.2.3.6.1 do manual AE 099 000. A Caixa informou que foi verificado no processo que as ART foram apresentadas e encontram-se nas páginas 255 a 261 do volume técnico II. No entanto, de acordo como disposto no item 3.2.3.6.1 do manual citado essa exigência deveria ser apresentada para emissão do LAE*

*n. 194/08 (páginas 149 a 152 do volume técnico) e esse documento foi emitido antes da apresentação das ART.*

***IV) Curva ABC/análise das composições***

*Não foi anexada ao processo a memória de cálculo da avaliação dos preços da planilha orçamentária, tendo como referência o Sinapi. A Caixa informou que a análise foi realizada no corpo da própria planilha orçamentária encaminhada, e que na época da análise (junho/2008) não era exigida a elaboração de uma planilha de conferência dos valores unitários.*

*Apesar da justificativa apresentada, não foi possível constatar a análise de 80% dos itens mais relevantes da planilha, pois as anotações não foram detalhadas o suficiente de modo a identificar o código do Sinapi utilizado, bem como as devidas adaptações nas composições do referencial de preço. Além disso, essa memória é exigida pelo item 4.2.7.2.4 do normativo AE 099 000 (com vigência a partir de 13/2/2008): "o engenheiro/arquiteto deve identificar, em memória de cálculo adequada, quadro comparativo da análise de custos unitários mais significativos, com a respectiva numeração da composição do serviço do SINAPI utilizada na análise."*

(...)

***3.5.7 - Conclusão da equipe:***

*Considerando os fatos apresentados, justifica-se dar ciência à Caixa Econômica Federal das impropriedades verificadas no processo do contrato de repasse em referência, de modo a promover a correção das falhas apontadas. Ressalta-se que as impropriedades verificadas na análise do projeto básico e do seu respectivo orçamento contribuíram para o atraso e abandono da obra em análise, fato que comprova a necessidade de ajuste nas análises de contrato de repasse efetuadas pela Caixa por meio da Gerência de Filial do Governo do Rio de Janeiro.*

(...)

***5 - CONCLUSÃO***

*As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:*

| | |
|---|---|
| *Questão 1* | *Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.2)* |
| *Questão 2* | *Impropriedades na execução do convênio (item 3.5)* |
| *Questão 3* | *Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (item 3.4)* |
| *Questão 4* | *Pagamento por serviços não previstos contratualmente. (item 3.1)* |
| *Questão 5* | *Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.3)* |

(...)

*Destaca-se que, nas três auditorias realizadas em obras de estabelecimentos penais* [por essa equipe de fiscalização], *foi observada* (...) *uma prática* (...) [comum] *de pagamento por serviços fora do contrato assinado, efetuado pelo instrumento RE-RA. Outra falha recorrente diz respeito à ausência de solicitação das empresas licitantes da apresentação das suas composições de custos unitários, do detalhamento do percentual do BDI e dos encargos sociais. Assim, justifica-se também dar ciência ao Governo do Rio de Janeiro das irregularidades verificadas de modo a evitar a sua ocorrência no âmbito de contratação de obras públicas no Estado do Rio de Janeiro.*

*Finalmente, diante dos pagamentos já efetuados e nos boletins de medição pendentes de pagamento, faz-se necessário o envio de cópia do Relatório, Voto e Acórdão para o Tribunal de Contas Estadual do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar a sua atuação específica.*

***6 - ENCAMINHAMENTO***

***Proposta da equipe***

*Ante o exposto, encaminhem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*I) dar ciência à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro sobre as impropriedades listadas a seguir, verificadas no processo para Construção da Residência para idosos e Reforma da Casa de Transição, na cidade de Niterói/RJ, com recursos do Contrato de Repasse n. 238.688-34/2007:*

*a) nos 4 boletins de medição do contrato n. 012/2009, foram verificadas as impropriedades listadas a seguir, em afronta aos arts. 60, 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.1:*

*a.1) inclusão de itens sem respaldo contratual;*

*a.2) inclusão de serviços executados sem apresentação e aprovação de projeto executivo;*

*a.3) inclusão de serviços executados com qualidade deficiente;*

*b) aprovação de projeto básico com as seguintes falhas, em afronta ao disposto art. 6º, IX, da Lei 8666/1993, conforme tratado no item 3.2:*

*b.1) ausência das plantas assinadas e acompanhadas das respectivas ART;*

*b.2) ausência dos projetos estrutural, instalações elétricas e hidrossanitárias;*

*c) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente, em afronta ao art. 7º, § 2º, I da lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.2;*

*d) aprovação de planilha orçamentária com as seguintes falhas, conforme tratado no item 3.3:*

*d.1) itens globais sem o detalhamento necessário, em afronta ao art. 7º, § 4º da Lei 8.666/93 e Súmula TCU 258/2010;*

*d.2) ausência de ART do responsável pela elaboração do orçamento-base, em afronta ao art. 127, § 4º da Lei 12.309/2010 e Súmula TCU 260/2010;*

*d.3) ausência da composição dos custos unitários e o detalhamento do BDI (bonificações e despesas indiretas) no processo licitatório da concorrência 004/2009, e da exigência dessas informações das empresas licitantes, em afronta ao art. 7º, § 2°, inciso II da Lei 8.666/1993 e à Súmula TCU 258/2010;*

*e) inclusão de itens restritivos ao caráter competitivo na fase de habilitação listados a seguir na Tomada de Preços n. 006/2009, em desconformidade com o art. 3º, § 1º, I da Lei n. 8.666/1993, conforme tratado no item 3.4, exigindo a apresentação de:*

*e.1) cronograma para a equipe da obra nos níveis administrativo, técnico e operacional, acompanhado de resumo dos currículos da equipe dirigentes até o nível de encarregado, inclusive;*

*e.2) descrição sumária da logística de apoio aos trabalhos;*

*e.3) propostas esquemáticas do canteiro de obras, do escritório, das instalações provisórias e definitivas, da interdição de logradouros e serviços públicos, e outras providências, sua programação e provável localização;*

*e.4) exigência de informação por parte do licitante do local onde serão lançados os resíduos de construção civil, explicitando a distância entre o local indicado e onde serão executados os serviços, bem como a apresentação da respectiva autorização da FEEMA para o seu funcionamento, observando a Resolução n. 307/2002 do Conama, determinação não prevista nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;*

*II) dar ciência à Caixa Econômica Federal sobre as seguintes impropriedades verificadas no Contrato de Repasse n. 238.688-34/2007, conforme tratado no item 3.5:*

*a) aprovação de projeto básico sem a apresentação dos projetos estrutural, instalações elétricas e hidrossanitárias, o que afronta respectivamente os itens 3.2.2.1.6, 3.2.2.1.7 e 3.2.2.1.8 do manual AE 099 000;*

*b) ausência da apresentação da composição do BDI, o que afronta os itens 4.2.7.5 do manual AE 099 000;*

*c) ausência de ART do projeto de reforma, o que afronta o item 3.2.3.6.1 do manual AE 099 000;*

*d) ausência no processo da memória de cálculo da avaliação dos preços da planilha orçamentária, tendo como referência o Sinapi, o que afronta o item 4.2.7.2.4 do normativo AE 099 000;*

*III) dar ciência ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, das seguintes impropriedades verificadas na gestão da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado, de modo a evitar que essas falhas ocorram no âmbito de contratação de obras públicas no Estado do Rio de Janeiro:*

*a) pagamento de serviços sem cobertura contratual por meio de planilhas de medição denominadas "RE-RA", que não possuem respaldo legal se não forem formalizadas por meio de termos aditivos, em afronta ao art. 60 da Lei 8.666/93;*

*b) ausência da exigência de apresentação por parte das licitantes da apresentação da composição de custo unitários, e detalhamento do BDI e dos encargos sociais, em afronta ao art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 258/2010;*

*IV) comunicar à Caixa a respeito das irregularidades verificadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 deste relatório, de modo a subsidiar sua análise na liberação de recursos para esse empreendimento, anexando cópia do Relatório, Voto e Acórdão;*

*V) Encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar sua atuação na fiscalização dos recursos estaduais envolvidos*

*VI) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse n. 238.689-48/2007, relativo à Reforma Geral do Instituto Penal de Cândido Mendes, na cidade doo Rio de Janeiro/RJ.*

*VII) arquivar os autos.*

4. A direção da unidade técnica endossou a proposta retro (peças 32 e 33).

É o Relatório.

VOTO

Conforme relatado, embora tenham sido verificadas diversas falhas tanto elaboração do projeto básico quanto na fiscalização da execução dos serviços, não há evidências da consumação de prejuízos aos cofres públicos, máxime porque a Caixa Econômica Federal e o órgão responsável pela execução do empreendimento anunciaram medidas corretivas e preventivas para as principais impropriedades verificadas.

2. Dessa forma, acolho a conclusão da unidade técnica quanto à ausência, no caso presente, dos elementos necessários à caracterização de irregularidade grave nos termos definidos pelo art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011), *in verbis*:

*Art. 94. A programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e da respectiva Lei poderá contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e à previa deliberação da CMO.*

*§ 1° Para os efeitos desta Lei, entendem-se por:*

*(...)*

*IV - indícios de irregularidades graves, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor*

*total contratado que tenham potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:*

*a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou*

*b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.*

3. Quanto à proposta de encaminhamento, entendo necessário determinar à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, sobre o andamento ou os resultados das providências corretivas inerentes aos achados descritos no item 3.1 presente relatório de auditoria, a saber: indícios de deficiência na qualidade dos serviços executados, em desacordo com os arts. 66 e 69 da Lei 8.666/1993; e pagamento por serviços não previstos no Contrato 12/2009, sem o necessário aditivo contratual, em dissonância com o disposto no art. 60 da mesma lei.

4. A par da determinação acima proposta, convém alertar a Seap/RJ, responsável pela execução do Contrato de Repasse n. 238.688-34/2007/Ministério da Justiça/Caixa, de que a ausência de medidas corretivas em relação às irregularidades apuradas no presente relatório de auditoria, principalmente quanto às descritas no respectivo item 3.1, sujeitará os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/92.

5. Sem prejuízo desse alerta, compreendo que as irregularidades descritas no mencionado item 3.1 do relatório de auditoria – atesto de serviços não previstos no contrato e indícios de má qualidade da obra – decorreu de falha da fiscalização da execução do Contrato 012/2009. Em vista disso, entendo necessário promover a audiência do(s) agente(s) responsável(is) pela fiscalização da execução do mencionado contrato, a ser identificados pela unidade técnica.

6. Ainda em relação aos indícios de deficiência na fiscalização da obra, é oportuno que tal achado seja informado ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro – CREA/RJ, no termos do inciso XI do art. 71 da Constituição Federal, para as providências de sua alçada que julgar cabíveis.

7. Quanto às demais falhas reportadas pela equipe de auditoria, endosso a sua proposta de apenas noticiá-las aos entes interessados. Apoio essa conclusão em face da materialidade relativamente pequena do empreendimento, e do fato de os autos não conterem provas de que as exigências de qualificação técnica questionadas na Tomada de Preços 006/2009 tenham efetivamente restringido a competitividade do certame (item 3.4 do relatório de auditoria). Ainda em relação a este segundo ponto, pondero que, embora tal prática fosse, até então, considerada correta pela área de licitações de obras da Seap/RJ, os responsáveis, cientes da falha, anunciaram que tal procedimento não será mais repetido.

8. Feitas essas ponderações, acolho, com ajustes de forma, as demais propostas da unidade técnica.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2348/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.261/2011-2.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2011)
3. Interessados/Responsáveis
3.1 Interessado: Congresso Nacional
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional -

SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).

8. Advogado(s): não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional – Depen –, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 27/6/2011 a 20/7/2011, com enfoque nos procedimentos referentes às obras de construção da residência para idosos e reforma da Casa de Transição, em Niterói/RJ, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 **determinar** à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, sobre o andamento ou os resultados das providências adotadas inerentes aos achados descritos no item 3.1 do presente relatório de auditoria, a saber:

9.1.1 indícios de deficiência na qualidade dos serviços executados, em desacordo com os arts. 66 e 69 da Lei 8.666/1993;

9.1.2 pagamento por serviços não previstos no Contrato 12/2009, sem o necessário aditivo contratual, em dissonância com o disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993;

9.2 **alertar** a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, responsável pela execução do Contrato de Repasse n. 238.688-34/2007/Ministério da Justiça/Caixa, de que a ausência de medidas corretivas em relação às irregularidades apuradas no presente relatório de auditoria, principalmente quanto às descritas no respectivo item 3.1, sujeitará os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/92;

9.3 **determinar** à Secob-1 que identifique o(s) responsável(is) pela fiscalização da execução do Contrato 12/2009, vinculado ao Contrato de Repasse 238.688-34/2007/Ministério da Justiça/Caixa, e, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, promova a respectiva **audiência**, para que**,** no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, apresente(m) a este Tribunal as razões de justificativa em face do atesto de serviços não previstos no contrato e dos indícios de má qualidade da obra, consoante descrito no item 3.1 e subitens do presente relatório de auditoria;

9.4 enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.4.1 à Caixa Econômica Federal, ao Departamento Penitenciário Nacional e à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, para que tenham ciência das falhas descritas nos itens 3.1 a 3.5 do presente relatório de auditoria, de modo a subsidiar a adoção das providências de sua alçada;

9.4.2 ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro - Crea/RJ, com fulcro no inciso XI do art. 71 da Constituição Federal, para que adote as providências que julgar cabíveis em face dos indícios de deficiência na fiscalização das obras de construção da residência para idosos e reforma da Casa de Transição, em Niterói/RJ, consoante descrito no item 3.1 e subitens do presente relatório de auditoria;

9.4.3 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, comunicando-lhe que, no Contrato de Repasse 238.688-34/2007/Ministério da Justiça/Caixa, referente às obras de construção da residência para idosos e reforma da Casa de Transição, em Niterói/RJ, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem nas disposições do inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011).

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2348-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 017.263/2011-5
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro
Interessado: Congresso Nacional
Advogado(s) constituído(s) nos autos:

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. DEPEN. CAIXA. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PT 14.421.0661.8914.0001/2001. APOIO À CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS. CONSTRUÇÃODO CENTRO DE OBSERVAÇÃO CRIMINOLÓGICA NO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DE GERICINÓ, EM BANGU, NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (RJ). IMPROPRIEDADES. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE EM LICITAÇÃO. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PREVISTOS CONTRATUALMENTE. INADEQUAÇÃO DE ORÇAMENTO DO EDITAL, DO CONTRATO E DE ADITIVO. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ, no período compreendido entre 29/6/2011 e 26/7/2011. Transcrevo, no essencial, a instrução da Unidade Técnica responsável pela análise do presente processo - Secob-1, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/1992.

“1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de auditoria no Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (Depen-SNJ/MJ), na Caixa Econômica Federal (Caixa) e no Governo do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de avaliar os aspectos legais, técnicos e orçamentários relacionados à contratação de obra para construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ). A Auditoria é decorrente do Acórdão 564/2011 - TCU - Plenário, que dispõe sobre as fiscalizações a serem realizadas no âmbito do Fiscobras 2011, e teve o objetivo de avaliar os aspectos legais, técnicos e orçamentários relacionados ao objeto.

O investimento previsto para a construção é da ordem de R$ 12 milhões e pretende melhorar as condições carcerárias do Estado.

Esta auditoria compõe um conjunto de vinte fiscalizações a serem realizadas no âmbito de uma fiscalização temática em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários executados com recursos federais. A ação visa à construção de empreendimentos de pequeno e médio porte que recebem recursos de programas que não possuem objeto determinado. Os resultados de sua análise possibilitarão ganhos de escala na correção dos problemas detectados. Ao mesmo tempo, produzirão informações que devem ser enviadas ao Congresso Nacional.

**Importância socioeconômica**

O objetivo principal da construção do Centro de Observação Criminológica é estabelecer um local adequado para o recebimento inicial dos detentos antes deles entrarem no sistema prisional. Nesse ambiente o detento passará por exames físicos, de saúde e psicológicos com pessoal especializado e também será entrevistado para saber a unidade adequada para o seu cumprimento de pena. Essa triagem visa minimizar e até evitar a contaminação do apenado devido ao convívio com facções criminosas já ocupantes do sistema prisional.

## 2 - INTRODUÇÃO

### 2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 564/2011-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ, Governo do Estado do Rio de Janeiro e Caixa Econômica Federal - MF, no período compreendido entre 29/6/2011 e 26/7/2011.

Esta fiscalização, em conjunto com as demais relacionadas ao tema, busca avaliar a execução e a regularidade da aplicação de recursos na área de construção de estabelecimentos penais. Do mesmo modo, objetiva verificar a organização e o funcionamento dos programas de governo envolvidos.

### 2.2 - Visão geral do objeto

Em 11/12/2008 foi firmado o Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008/Ministério da Justiça/Caixa visando financiar as obras de Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ). O investimento previsto inicialmente no Plano de Trabalho era de R$ 8.837.744,26 com recursos do Orçamento Geral da União e de R$ 2.209.436,06 com recursos do Estado do Rio de Janeiro. A interveniente executora no convênio foi a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária-Seap.

A contratação da obra se deu por meio do Edital de Concorrência n. 005/2009, com data de abertura prevista para 9/2/2010. O regime de execução acordado foi o de empreitada por preço unitário. Sagrou-se vencedora a empresa Dardo Engenharia Ltda, cujo contrato para execução do objeto de n. 015/2010 foi assinado em 19/3/2010 no valor de R$ 10.287.300,00.

A obra foi iniciada, porém na análise emitida pela Caixa seria necessário para o primeiro desembolso a apresentação do projeto de esgotamento sanitário e da Estação de tratamento de esgoto, o que não foi providenciado pelo órgão estadual. Diante desse impedimento, a obra foi abandonada e o contratado entrou com pedido de rescisão contratual em 8/12/2010. A rescisão contratual foi assinada em 27/5/2011.

Não houve qualquer desembolso de recurso federal para o empreendimento, porém já existe um 1º boletim de medição atestado pelo fiscal da obra aguardando análise da Caixa para o seu pagamento. A nova planilha orçamentária atualizada (data-base jan/2011) corresponde ao valor total de R$ 12.028.694,11.

**2.3 - Objetivo e questões de auditoria**

A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade da aplicação de recursos federais em obras públicas de construção e ampliação de penitenciárias.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se inicialmente as questões adiante indicadas:

1 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

2 - A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foi adequada?

3 - O procedimento licitatório foi regular?

4 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

5 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

6 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

7 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

**2.5 - Limitações**

Durante a execução da auditoria a equipe registrou, como limitação ao trabalho, o impedimento de registro fotográfico dos serviços executados. O Secretário Adjunto de Infraestrutura da Seap informou que essa impossibilidade decorre de questões de segurança.

**2.6 - VRF**

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **12.028.694,11.** Esse valor é referente à nova planilha orçamentária atualizada (data-base jan/2011) para a elaboração de novo edital de licitação.

**2.7 - Benefícios estimados**

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar melhoria nos procedimentos relacionados à contratação de obras públicas.

**3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

**3.1 - Pagamento por serviços não previstos contratualmente.**

**3.1.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.1.2 - Situação encontrada:**

Identificou-se que o 1º boletim de medição referente ao contrato n. 015/2010 contemplou serviços não previstos no contrato, serviços executados sem projeto executivo aprovado, serviços em duplicidade e serviços aparentemente não executados, em desacordo com os arts. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/1993.

Foi verificado que o boletim em referência, cujo valor total é de R$ 98.201,42, incluiu itens (no valor total de R$ 77.824,47) não previstos no contrato n. 015/2010, conforme discriminado no quadro ao final deste achado. Destaca-se que o boletim já foi atestado pelo fiscal da obra e que não foi verificada no processo qualquer autorização da fiscalização para a execução desses itens em destaque.

Também foi observado que os serviços de galerias de águas pluviais, estruturas e alvenarias executados na obra, foram realizados sem que houvesse projeto executivo aprovado pela Administração.

O fato se mostra mais temerário tendo em vista que o projeto básico apresentado pela Administração não apresentou o detalhamento das tubulações, da resistência do concreto para fundações e das respectivas armaduras, o que revela que os quantitativos e as especificações técnicas desses serviços incluídos no boletim citado não se basearam em qualquer projeto aprovado pela Administração, já que não foram apresentados os projetos executivos.

Também foi constatado possível duplicidade na cobrança do item 19.005.028-2 (Trator carregadeira e retroescavadeira) no valor de R$ 17.006,00, já que esse equipamento já está aparentemente contemplado no serviço de escavação mecânica de vala não escorada (item 03.016.005-1), conforme detalhamento dos serviços desse item de serviço na tabela Emop (Empresa de Obras Públicas).

Durante a visita à obra também não foi possível verificar a execução dos custos rodoviários apresentados no item 20 do boletim de medição, referentes ao espalhamento e compactação do solo e transporte e fornecimento de areia.

**(...)**

**3.1.7 - Conclusão da equipe:**

Tendo em vista que o boletim de medição ainda não foi pago e as irregularidades verificadas ainda podem ser corrigidas, deixa-se de propor a audiência dos responsáveis neste momento. Todavia, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à secretaria de modo a alertá-la dos vícios apontados. Também é cabível o envio de comunicação à Caixa dos fatos apontados de modo a subsidiar a análise do empreendimento em referência.

**3.2 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.**

**3.2.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.2.2 - Situação encontrada:**

Identificou-se que o projeto básico para a execução da Construção do Centro de Observação Criminológico do Complexo de Gericinó, objeto da concorrência 005/2010, apresentou uma série de deficiências, contrariando o disposto art. 6º, IX, da Lei 8666/1993 e a Súmula TCU 261/2010. Esse mesmo projeto básico foi utilizado para a atualização da planilha orçamentária com data-base em janeiro de 2011 que será utilizada para elaboração da nova licitação.

I) Apresentação de projeto básico incompleto

Não foi verificado no processo o projeto de fundação, cujos serviços totalizam R$ 498.243,86 (4,8% do valor total da obra). Também não foi apresentado o relatório das sondagens realizadas para a devida caracterização do terreno, onde será construído o Centro. Ressalta-se que sem o resultado desses ensaios não é possível especificar e calcular a respectiva solução de fundação a ser executada.

Situação semelhante foi constatada no projeto da estação de tratamento de esgoto (R$ 833.719,16, o equivalente a 8,04% do valor total da obra), que também não foi elaborado. De fato, a própria planilha orçamentária prevê que a sua elaboração faz parte da licitação, o que implica afirmar que os serviços ali listados para essa etapa da obra foram apresentados sem parâmetro em qualquer projeto.

Constatou-se também que o projeto estrutural apresentado está incompleto e que foram apresentadas apenas quatro plantas de forma, sem qualquer detalhamento da estrutura e da armação a ser executada. Ressalta-se que apenas os serviços de estrutura de concreto armado representam o valor total de R$ 2.346.116,11, correspondente a 22,61% do valor do orçamento.

Ao ser questionada a respeito da ausência desses documentos (Ofício de Requisição n. 4-400/2011), a Secretaria esclareceu por meio do ofício n. 656/SEAPS/2011 que não foram encontrados esses documentos nos seus arquivos, fato que confirma o início de processo licitatório com projeto deficiente e incompleto. Lembra-se que sem a elaboração dessas peças não é possível caracterizar o objeto a ser executado, impossibilitando a aferição dos quantitativos apresentados na planilha orçamentária.

II) Projetos sem assinatura dos responsáveis técnicos

As plantas verificadas no processo não possuem a assinatura do responsável técnico por sua elaboração e não estão acompanhadas das respectivas ART (Anotações de Responsabilidade Técnica), o

que impede aferir se o responsável listado na planta realmente elaborou o documento apresentado. A Secretaria informou que é procedimento da Superintendência de Engenharia encaminhar os projetos de engenharia sem assinatura dos autores e que as ART foram emitidas, porém não foram anexadas no processo.

A prática apresentada pela Superintendência se mostra inadequada para o processo licitatório que deve ser devidamente formalizado e contemplar todas as peças necessárias para confirmação das informações apresentadas. Assim, é preciso que todas as plantas estejam assinadas e acompanhadas das respectivas ART.

III) Ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente

Constatou-se que não há no processo a aprovação formal do projeto básico pela autoridade competente, conforme determina o art. 7º, § 2º, I da lei 8.666/1993.

**(...)**

**3.2.7 - Conclusão da equipe:**

Tendo em vista que o novo orçamento ainda será licitado, propõe-se que seja dada ciência à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro das irregularidades apontadas. Também é cabível o envio de comunicação à Caixa dos fatos apontados de modo a subsidiar a análise do empreendimento em referência.

**3.3 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.**

**3.3.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.3.2 - Situação encontrada:**

Identificou-se que o orçamento apresentado para nova licitação pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro apresentou itens globais sem o detalhamento necessário, não continha a composição dos custos unitários, dos encargos sociais e o detalhamento do BDI (bonificações e despesas indiretas), em afronta ao art. 7º, §§ 2º e 4º da Lei 8.666/93, bem como itens que contemplam serviços sem justificativa técnica para sua inclusão, em desacordo com o estabelecido no art. 6º, IX, f da Lei 8.666/93. Também foi constatado que o orçamento constante no processo não foi assinado pelo respectivo responsável técnico e não está acompanhado da respectiva ART, em afronta ao disposto no art. 127, § 4º da Lei 12.309/2010 (LDO 2011).

A inclusão de itens na forma de verba (ou unidade, como no caso analisado) na planilha orçamentária é vedada, pois contraria o disposto no § 4º do art. 7º da Lei 8.666/93. A jurisprudência uniforme desta Corte de Contas também é no sentido de se proibir a cotação de itens com a denominação de "verba", conforme Súmula TCU 258/2010.

Esse problema no orçamento-base, que serve de base para a elaboração das propostas, acaba gerando critérios de medição inadequados. Além disso, a planilha orçamentária integrante do projeto básico deve expressar os itens de serviço com detalhamento suficiente à sua precisa identificação.

Visando a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual, as contratações de obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição analítica de todos os seus custos unitários. O orçamento apresentado pelo órgão contratante não está adequadamente detalhado, tendo sido observado que as planilhas de preços da licitação não contemplaram a composição dos custos unitários.

A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não contenha em detalhes todos os itens a serem contratados contraria o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666/1993. Essa impropriedade pode trazer dificuldades para a gestão do contrato, na eventualidade de alteração quantitativa ou qualitativa de seu objeto por aditamento.

Constatou-se que o edital do certame em análise também não previa a exigência da apresentação pelas licitantes do orçamento analítico, com a composição dos custos unitários e o adequado detalhamento do BDI e dos encargos sociais.

As planilhas de composições de preços apresentadas pelas licitantes não contêm os elementos necessários para caracterizar as despesas indiretas. Não trazem, por exemplo, o detalhamento dos tributos

incidentes, do lucro, da taxa de administração central e do percentual de riscos considerados. A composição do BDI deve computar o lucro, os impostos incidentes, a administração central e demais despesas indiretas. O detalhamento é fundamental para que se verifique a adequabilidade dos percentuais utilizados e a não ocorrência de custos computados em duplicidade na planilha orçamentária dos serviços e no BDI.

A falta de exigência editalícia para que os proponentes indicassem os valores do BDI e dos encargos sociais, bem como das suas composições, viola o princípio da transparência exposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993. A jurisprudência do TCU que trata da matéria determina a obrigatoriedade de apresentação de orçamento analítico, com a discriminação dos itens que compõem o BDI, de modo a permitir a aferição dos percentuais utilizados como base para a estipulação da taxa total e a comparação dos preços apresentados pelas licitantes (Súmula 258/2010).

Outro fato averiguado foi a ausência de justificativa plausível para inclusão de alguns itens na planilha orçamentária, tendo como base o especificado no projeto básico apresentado, o que caracteriza um sobrepreço por inclusão de serviços desnecessários. Essa falha está em desacordo com o estabelecido no art. 6º, IX, f da Lei 8.666/93. De fato, essa alínea define que o projeto básico da licitação deve conter orçamento detalhado, fundamento em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, o que não foi verificado na planilha analisada. A soma desses itens alcança o montante de R$ 540.576,02, o equivalente a 5,2% do total do orçamento, conforme detalhado na tabela ao final do achado.

Também se observou que o orçamento-base da licitação não está assinado e acompanhado da respectiva ART. Tal prática de mostra nociva uma vez que dificulta a imputação de responsabilidade pela elaboração da planilha orçamentária e está em desacordo com o estabelecido no art. 127, § 4º da Lei 12.309/2010 (LDO 2011) e com a jurisprudência uniforme desta casa sintetizada na Súmula TCU 260/2010.

**(...)**

**3.3.7 - Conclusão da equipe:**

Tendo em vista que o contrato resultante dessa licitação está rescindido, que ainda não foi observado prejuízo ao Erário, e que nova licitação será conduzida para consecução do objeto analisado, deixa-se de propor a audiência dos responsáveis. Entretanto, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à Secretaria para que ela promova as devidas correções na planilha orçamentária apresentada antes da elaboração do novo edital. Também mostra-se cabível o envio de comunicação à Caixa sobre as irregularidades apontadas de modo a subsidiá-la na análise de liberação de recursos para esse empreendimento.

**3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.**

**3.4.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.4.2 - Situação encontrada:**

O edital da Concorrência n. 005/2009, cujo objeto é a construção do Centro de Observação do Complexo de Gericinó, contemplou cláusulas restritivas à competitividade do certame, em afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, I da Lei n. 8.666/1993.

No seu item 9.5.2, o edital exigiu na fase de habilitação que o licitante informasse o local onde serão lançados os resíduos de construção civil, explicitando a distância entre o local indicado e onde serão executados os serviços, bem como a apresentação da respectiva autorização da Feema (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) para o seu funcionamento, observando a Resolução n. 307/2002 do Conama (Conselho Nacional de Meio Ambiente). Destaca-se que, de acordo com a ata de julgamento da concorrência, esse item foi o único motivo de inabilitação da empresa Engesan Engenharia e Saneamentos.

A Lei de Licitações, nos seus arts. 27 a 31, estabelece exaustivamente quais documentações poderão ser exigidas dos licitantes. Dessa forma, nada mais poderá ser exigido como forma de habilitação além da documentação ali mencionada, a não ser que a exigência refira-se a leis especiais. Assim

determina a jurisprudência uniforme deste Tribunal (Acórdãos 597/2007, 703/2007, 39/2008, 1731/2008, 2056/2008, 1745/2009, 2301/2009, 2450/2009, todos do Plenário).

Ao ser questionada pela inclusão dessa exigência no processo licitatório em análise, a Secretaria de Administração Penitenciária informou no seu ofício n. 656/SEAPGS/11 que a inclusão dessa exigência dá-se em virtude do cumprimento do estabelecido na Resolução n. 307/2002 do Conama. No entanto, essa norma, além de não ser uma lei especial capaz de estabelecer novas exigências para as licitações públicas, estabelece apenas as diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Dessa forma, o item 9.5.2 mostrou-se indevidamente restritivo e não pode ser incluído na fase de habilitação de licitações públicas por ausência de amparo legal.

Outro fator restritivo da competitividade é o concernente à exigência de visita técnica (item 9.3.7) em data limite designada no edital da licitação e acompanhada de técnicos da entidade contratante, como comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e se inteirou de todos os aspectos referentes à execução das obras.

A jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que a visita só pode ser demandada, se ela for imprescindível para caracterização do objeto, uma vez que pode ser substituída por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações (Acórdãos 3809/2007, 800/2008, 2150/2008, 1174/2008 e 727/2009, todos do Plenário). Ademais, o projeto básico, elaborado a partir de estudos técnicos suficientes, já deve conter todos os detalhes necessários para a perfeita caracterização da obra, o que torna, às vezes, a visita à obra dispensável, principalmente nas contratações de construção de novas edificações, tendo em vista que a visita técnica apenas apresentará o terreno onde o objeto será construído.

Dessa forma, a exigência contida no item 9.3.7 do edital de licitação mostra-se excessiva, porquanto extrapolou o comando contido no art. 30, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, o qual apenas determina que o licitante deve comprovar, quando requerido, que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. Ademais, essa exigência dificulta a participação de empresas de outras entidades da federação, além de possibilitar, nos dias das visitas, o conhecimento prévio do universo concorrente pelos licitantes.

**(...)**

**3.4.7 - Conclusão da equipe:**

Tendo em vista que o contrato resultante dessa licitação está rescindido, que ainda não foi observado prejuízo ao Erário, e que nova licitação será conduzida para consecução do objeto analisado, deixa-se de propor a audiência dos responsáveis. Entretanto, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à Secretaria de modo a subsidiá-la na elaboração de novos editais de licitação, de modo a evitar que as irregularidades verificadas voltem a ocorrer.

**3.5 – Impropriedades na execução do convênio**

**3.5.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.5.2 - Situação encontrada:**

Identificou-se que a análise técnica feita pela Caixa no Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008, deixou de cumprir alguns procedimentos detalhados no seu manual AE 099 004, discriminados a seguir:

I) Relatórios de sondagem, Projetos de fundação e da estação de tratamento de esgoto

Não foi verificado no processo o relatório de sondagem do terreno da intervenção e o projeto de fundação. A exigência da apresentação dessa documentação está descrita na documentação específica para as intervenções em edificações, no item 3.2.2.1.2 e 3.2.2.1.4 do manual AE 099 004. Também não foi apresentado o projeto de estação de tratamento de esgoto, documento não usual nas intervenções em edificações, porém que faz parte do projeto de instalação sanitária, demandado pelo item 3.2.2.1.8 do manual.

A Caixa esclarece, no seu Ofício n. 92/2011, os projetos executivos de fundação e os relatórios de sondagem dependendo do tipo de obra são solicitados durante a execução e que a análise dos custos e quantitativos é feita por meio das planilhas, memória de cálculo e projeto básico. No entanto, verifica-se que a exigência desses projetos não pode ser dispensada, já que influenciam diretamente na escolha da solução de fundação. Essa lacuna pode levar a alterações completas da solução de fundação, prejudicando a análise de preço efetuada. Quanto ao projeto da estação de tratamento de esgoto a Caixa informa que solicitará à Secretaria responsável o seu envio para sanar essa falha.

Ademais, sem os projetos devidamente detalhados não é possível efetuar uma análise adequada dos serviços a serem executados bem como o quantitativos dos serviços incluídos na planilha orçamentária, verificação prevista no item 4.3.7.3 do manual citado.

II) Projeto estrutural incompleto

O projeto estrutural apresentado e aprovado pela Caixa para o empreendimento em destaque apresentou apenas quatro plantas de forma, sem qualquer detalhamento das peças de concreto e da armação necessária. A apresentação dessa documentação é exigida no item 3.2.2.1.6 do manual técnico da Caixa.

A Caixa argumenta que a apresentação desse projeto ocorre na fase de execução e que a análise dos custos e quantitativos é feita por meio das planilhas, do memorial descritivo e das plantas apresentadas. Todavia, verifica-se o Manual AE 099 004 define o projeto estrutural como sendo "conjunto de desenhos e tabelas com definição da estrutura em plantas, cortes, elevações, detalhes e quantitativos de materiais". Dessa forma, resta claro que a documentação apresentada pelo órgão não contemplava todas essas peças.

Também não há previsão no manual para que essa documentação seja entregue durante a execução do objeto. E não se mostra razoável que fosse dessa maneira, pois não há como aferir os quantitativos apresentados de formas e armação sem as plantas detalhando esses serviços.

III) Orçamento sem assinatura do responsável técnico e sem ART

O orçamento apresentado pela Secretaria de Estado não estava devidamente assinado e acompanhado da respectiva ART, conforme é demandado pelo item 3.2.3.6.1 do manual AE 099 004. A Caixa esclarece que como a análise de preço ocorreu com base no orçamento da proposta vencedora essa documentação não foi solicitada ao órgão contratado. Entretanto, essa documentação se mostra relevante para que se possa imputar a responsabilidade da elaboração do orçamento-base da licitação pública. Além disso, não há previsão no referido manual para a dispensa dessa documentação.

IV) Ausência da apresentação da composição do BDI

O orçamento aprovado pela Caixa não apresentou o devido detalhamento de acordo com o determinado pelos itens 4.3.7.8.1 e 4.5.5.4 do manual AE 099 004. Esses itens referem-se a dois momentos distintos: o primeiro na análise dos orçamentos de custos; e o segundo na verificação do resultado do processo licitatório.

A Caixa argumenta que o BDI utilizado pela firma era inferior ao intervalo de 20 a 30% considerado aceitável pelos normativos em vigor à época da análise. Informou ainda que será solicitado ao órgão responsável o envio desse detalhamento. No entanto, vale lembrar que a análise do percentual do BDI não reside apenas na aferição de que o seu valor encontra-se dentro da faixa de admissibilidade. É necessário verificar, conforme descrito nos itens 4.3.7.8.1, 4.3.7.8.1.2, 4.3.7.8.1.3 e 4.3.7.8.2 do referido manual, se não há a inclusão de itens inadequados na sua composição. Também deve ser verificada as faixas de admissibilidade dos componentes do BDI, de acordo com o item 4.3.7.8.1.1.

V) Assinatura nas plantas de projeto

As plantas verificadas no processo não possuem a assinatura do responsável técnico por sua elaboração, conforme determina o item 3.2.1.1.7 do manual AE 099 004. A Caixa informou que as plantas apresentaram a rubrica e a correta identificação do profissional. No entanto, no processo foram verificadas diversas peças que não continham qualquer assinatura do responsável.

VI) Curva ABC/análise das composições

Não foi anexada ao processo a memória de cálculo da avaliação dos preços da planilha orçamentária, tendo como referência o Sinapi. A Caixa informou que a análise foi realizada no corpo da

própria planilha orçamentária encaminhada, destacando-se os itens de maior relevância, conforme anotações verificadas no processo.

Apesar da justificativa apresentada, não foi possível constatar a análise de 80% dos itens mais relevantes da planilha, pois as anotações não foram detalhadas o suficiente de modo a identificar o código do Sinapi utilizado, bem como as devidas adaptações nas composições do referencial de preço. Além disso, essa memória é exigida pelo item 4.3.7.7.6 do normativo AE 099 001: "o engenheiro/arquiteto deve identificar, em memória de cálculo adequada, quadro comparativo da análise de custos unitários mais significativos, com a respectiva numeração da composição do serviço do SINAPI utilizada na análise."

Vale ressaltar que conforme descrito no item 3.3 deste relatório, o orçamento analisado apresentou diversas falhas como itens globais, itens sem justificativa técnica e a ausência da apresentação da composição unitária dos serviços, fatos não apontados na análise de preços da Caixa.

**(...)**

**3.5.7 - Conclusão da equipe:**

Considerando os fatos apresentados, justifica-se dar ciência à Caixa Econômica Federal das impropriedades verificadas no processo do contrato de repasse em referência, de modo a promover a correção das falhas apontadas. Ressalta-se que as impropriedades verificadas na análise do projeto básico e do seu respectivo orçamento contribuíram para o atraso e abandono da obra em análise, fato que comprova a necessidade de ajuste nas análises de contrato de repasse efetuadas pela Caixa por meio da Gerência de Filial do Governo do Rio de Janeiro.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Esta auditoria compõe um conjunto de vinte fiscalizações a serem realizadas no âmbito de uma fiscalização temática em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários executados com recursos federais.

Conforme exarado no item 9.3 do Acórdão n. 564/2011-TCU-Plenário, a relatoria das fiscalizações temáticas se dará em conformidade com o art. 17 da Resolução TCU n. 175/2005. Segundo o dispositivo, os processos constituídos em razão de fiscalizações dessa natureza deverão ser distribuídos a um único relator, no caso, ao que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas o órgão repassador dos recursos.

Para a fiscalização temática em obras de penitenciárias, portanto, a relatoria foi definida como sendo do Ministro Raimundo Carreiro, já que o órgão repassador dos recursos é o Ministério da Justiça, pertencente à sua clientela.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

| | |
|---|---|
| Questão 1 | Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.2) |
| Questão 2 | Impropriedades na execução do convênio (item 3.5) |
| Questão 3 | Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (item 3.4) |
| Questão 4 | Pagamento por serviços não previstos contratualmente. (item 3.1) |
| Questão 5 | Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.3) |

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar melhoria nos procedimentos relacionados à contratação de obras públicas.

Não foram identificadas irregularidades para as demais questões de auditoria.

Vale ressaltar que ainda não foi despendido nenhum recurso federal, já que a Caixa ainda não autorizou nenhum saque da conta específica do contrato de repasse.

Como o contrato principal já está rescindido e nova licitação será realizada para consecução do objeto, as propostas de encaminhamento foram no sentido de dar ciência das falhas verificadas de modo a subsidiar as devidas correções.

Finalmente, apesar de não ter sido pago nenhum valor com os recursos depositados na conta específica do Contrato de Repasse, lembra-se que já existe pedido de pagamento efetuado pela empresa contratada. Assim, faz-se necessário o envio de cópia do Relatório, Voto e Acórdão para o Tribunal de Contas Estadual do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar a sua atuação específica.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante o exposto, encaminhem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) dar ciência à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro sobre as impropriedades listadas a seguir, verificadas no processo para construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ), com recursos do Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008:

a) inclusão de itens de serviço no 1º boletim de medição do contrato n. 015/2010 com as seguintes irregularidades, em afronta aos arts. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.1:

a.1) inclusão de itens sem respaldo contratual;

a.2) inclusão de serviços executados sem apresentação e aprovação de projeto executivo;

a.3) inclusão de serviços em duplicidade; e

a.4) inclusão de serviços aparentemente não executados.

b) envio de projeto básico para licitação com as seguintes falhas, em afronta ao disposto art. 6º, IX, da Lei 8666/1993, conforme tratado no item 3.2:

b.1) ausência dos projetos de fundação e da estação de tratamento de esgoto;

b.2) aprovação de projeto básico estrutural incompleto;

b.3) projetos sem assinatura dos responsáveis, sem Anotação de Responsabilidade Técnica;

c) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente, em afronta ao art. 7º, § 2º, I da lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.2;

d) aprovação de planilha orçamentária da Concorrência 005/2009 com as seguintes falhas, conforme tratado no item 3.3:

d.1) itens globais sem o detalhamento necessário, em afronta ao art. 7º, § 4º da Lei 8.666/93 e Súmula TCU 258/2010;

d.2) itens que contemplam serviços sem justificativa técnica para sua inclusão, em afronta ao art. 6º, IX, f da Lei 8.666/93;

d.3) ausência de assinatura do responsável pela elaboração do orçamento-base e da respectiva ART, em afronta ao art. 127, § 4º da Lei 12.309/2010 e Súmula TCU 260/2010;

d.4) ausência da composição dos custos unitários e o detalhamento do BDI (bonificações e despesas indiretas) no processo licitatório, e da exigência dessas informações das empresas licitantes, em afronta ao art. 7º, § 2°, inciso II da Lei 8.666/1993 e à Súmula TCU 258/2010;

e) inclusão dos itens restritivos ao caráter competitivo listados a seguir na fase de habilitação da Concorrência n. 005/2009, em desconformidade com o 3º, § 1º, I da Lei n. 8.666/1993, conforme tratado no item 3.4:

e.1) exigência de informação por parte do licitante do local onde serão lançados os resíduos de construção civil, explicitando a distância entre o local indicado e onde serão executados os serviços, bem como a apresentação da respectiva autorização da Feema para o seu funcionamento, observando a Resolução n. 307/2002 do Conama, determinação não prevista nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;

e.2) exigência de visita técnica em data limite designada no edital da licitação e acompanhada de técnicos da entidade contratante, uma vez que pode ser substituída por declaração formal assinada pelo

responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra, determinação que extrapolou o comando contido no art. 30, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993 e Acórdãos TCU 3809/2007, 800/2008, 2150/2008, 1174/2008 e 727/2009, todos do Plenário.

II) dar ciência à Caixa Econômica Federal sobre as seguintes impropriedades verificadas no Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008, conforme tratado no item 3.5:

a) ausência do relatório de sondagem do terreno da intervenção, do projeto de fundação e da estação de tratamento de esgoto, o que afronta respectivamente os itens 3.2.2.1.2, 3.2.2.1.4 e 3.2.2.1.8 do manual AE 099 004;

b) apresentação de projeto estrutural incompleto, o que afronta o item 3.2.2.1.6 do manual AE 099 004;

c) ausência de assinatura e da respectiva ART do orçamento analisado, o que afronta o item 3.2.3.6.1 do manual AE 099 004;

d) ausência da apresentação da composição do BDI, o que afronta os itens 4.3.7.8.1 e 4.5.5.4 do manual AE 099 004;

e) ausência de assinatura de algumas plantas do projeto básico, o que afronta o item 3.2.1.1.7 do manual AE 099 004;

f) ausência no processo da memória de cálculo da avaliação dos preços da planilha orçamentária, tendo como referência o Sinapi, o que afronta o item 4.3.7.7.6 do normativo AE 099 004;

III) comunicar à Caixa a respeito das irregularidades verificadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 deste relatório, de modo a subsidiar sua análise na liberação de recursos para esse empreendimento, anexando cópia do Relatório, Voto e Acórdão;

IV) Encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar sua atuação na fiscalização dos recursos estaduais envolvidos;

V) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008, relativo à Construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ);

VI) arquivar os autos."

VOTO

Conforme relatado, embora tenham sido verificadas diversas falhas tanto na elaboração do Projeto Básico quanto na execução do convênio, além de falhas no Edital, não há evidências da consumação de prejuízos aos cofres públicos, até porque a Caixa Econômica Federal ainda não autorizou nenhum saque da conta específica do contrato de repasse.

2. Dessa forma, acolho a conclusão da Unidade Técnica quanto à ausência, no caso presente, dos elementos necessários à caracterização de irregularidade grave nos termos definidos pelo art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011), *in verbis*:

*Art. 94. A programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e da respectiva Lei poderá contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e à previa deliberação da CMO.*

*§ 1° Para os efeitos desta Lei, entendem-se por:*

*(...)*

*IV - indícios de irregularidades graves, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor*

*total contratado que tenham potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:*

*a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou*

*b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.*

3. Necessário que se dê ciência à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para que informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, sobre o andamento ou os resultados das providências corretivas inerentes aos achados descritos no item 3 do Relatório de Auditoria, os quais apontam para falhas que contrariam a Lei de Licitações (art. 6º, art. 60, dentre outros). São, em resumo, os seguintes, conforme já detalhados no Relatório precedente:

3.1 - Pagamento por serviços não previstos contratualmente;

3.2 - Projeto básico deficiente ou desatualizado;

3.3 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado;

3.4 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

3.5 – Impropriedades na execução do convênio.

4. A par da determinação acima proposta, convém dar ciência à Caixa Econômica Federal sobre as impropriedades verificadas no Contrato de Repasse nº 264.784-42/2008, conforme mencionado no Relatório de Auditoria, em seu item 3.5.

5. Assim, conforme apontado pela Unidade Técnica, e tendo em vista que o contrato principal já está rescindido, além de que nova licitação deverá ser realizada para consecução do objeto, deve-se, tão somente, dar ciência aos diversos responsáveis acerca das falhas verificadas de modo a subsidiar as devidas correções. Não obstante não ter havido nenhum dispêndio com recursos depositados na conta específica do Contrato de Repasse, é importante destacar que já existe pedido de pagamento efetuado pela empresa contratada, fato que torna recomendável o envio de cópia do Relatório, Voto e Acórdão ora proposto a este Plenário, ao Tribunal de Contas Estadual do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar a sua atuação específica.

6. Destarte, endosso a proposta da Secob-1, sem a necessidade de se realizar audiência dos responsáveis, em face da materialidade relativamente pequena do empreendimento, e em função de que as falhas encontradas não geraram efetivo prejuízo ao Erário, porquanto rescindido o contrato.

Acolho, portanto, as propostas da Unidade Técnica e VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2349/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.263/2011-5.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional – Depen –, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 29/6/2011 e 26/7/2011, com enfoque nos procedimentos referentes às obras de construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro sobre as impropriedades verificadas no processo para construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, com recursos do Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008:

9.1.1. inclusão de itens de serviço no 1º boletim de medição do contrato n. 015/2010 com as seguintes irregularidades, em afronta aos arts. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.1 do Relatório de Auditoria:

9.1.2.envio de projeto básico para licitação com as seguintes falhas, em afronta ao disposto art. 6º, IX, da Lei 8666/1993, conforme tratado no item 3.2 do Relatório de Auditoria:

9.1.3. ausência de aprovação do Projeto Básico pela autoridade competente, em afronta ao art. 7º, § 2º, I da lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.2 do Relatório de Auditoria;

9.1.4. aprovação de Planilha Orçamentária da Concorrência 005/2009 com as seguintes falhas, conforme tratado no item 3.3 do Relatório de Auditoria:

9.1.5. inclusão dos itens restritivos ao caráter competitivo listados a seguir na fase de habilitação da Concorrência n. 005/2009, em desconformidade com o 3º, § 1º, I da Lei n. 8.666/1993, conforme tratado no item 3.4 do Relatório de Auditoria;

9.2. dar ciência à Caixa Econômica Federal sobre as impropriedades verificadas no Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008, conforme tratado no item 3.5 do Relatório de Auditoria;

9.3. comunicar à Caixa a respeito das irregularidades verificadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 do Relatório de Auditoria, de modo a subsidiar sua análise na liberação de recursos para esse empreendimento, anexando cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar sua atuação na fiscalização dos recursos estaduais envolvidos;

9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV

do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse n. 264.784-42/2008, relativo à Construção do Centro de Observação Criminológica no Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ);

9.6. arquivar os presentes autos.
10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2349-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 017.264/2011-1
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro
Interessado: Congresso Nacional ()
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

**SUMÁRIO**: FISCOBRAS 2011. DEPEN. CAIXA. ESTADO RIO DE JANEIRO. PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - APOIO À CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS. REFORMA GERAL DO INSTITUTO PENAL CÂNDIDO MENDES. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. EDITAL DE LICITAÇÃO COM EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA RESTRITIVAS AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. ATESTO DE SERVIÇOS NÃO PREVISTOS NO CONTRATO. DUPLICIDADE DE ITENS NO ORÇAMENTO BASE DA LICITAÇÃO. CONTRATO RESCINDIDO. AUSÊNCIA DE REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS. IRREGULARIDADES QUE NÃO JUSTIFICAM A SUSPENSÃO DO EMPREENDIMENTO. CIÊNCIA DOS FATOS AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E AO CREA-RJ, COM BASE NO INCISO XI DO ART. 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OUTRAS FALHAS. CIÊNCIA DOS FATOS À CAIXA, AO DEPEN E AO CONVENENTE. COMUNICAÇÃO À CMO/CN. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional – Depen –, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 1/7/2011 e 29/7/2011, com enfoque nos procedimentos referentes às obras de reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais.

2. A presente fiscalização integra um conjunto de vinte auditorias em obras de construção e ampliação de estabelecimentos penitenciários custeadas com recursos federais.

3. Nos termos do art. 1º, §3º, inciso I, da Lei 8.443/92, reproduzo a seguir o teor principal do relatório produzido pela Secob-1 (peça 40):

*(...)*

***2 - INTRODUÇÃO***

***2.1 - Deliberação***

*Em cumprimento ao Acórdão 564/2011 - Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ, Governo do Estado do Rio de Janeiro e Caixa Econômica Federal - MF, no período compreendido entre 1/7/2011 e 29/7/2011.*

(...)

***2.2 - Visão geral do objeto***

*Em 27/12/2007 foi firmado o Contrato de Repasse n. 238.689-48/2007/Ministério da Justiça/Caixa visando financiar as obras de Reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, na cidade do Rio de Janeiro/RJ. O investimento previsto inicialmente no Plano de Trabalho era de R$ 511.692,54 com recursos do Orçamento Geral da União e de R$ 127.923,14 com recursos do Estado do Rio de Janeiro. A interveniente executora no convênio foi a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária-Seap.*

*A contratação da obra se deu por meio do Edital de Tomada de Preços n. 002/2009, com data de abertura prevista para 24/3/2009. O regime de execução acordado foi o de empreitada por preço global. Sagrou-se vencedora a empresa Dardo Engenharia Ltda. O contrato para execução de n. 5/2009 foi assinado em 13/5/2009 no valor de R$ 816.098,37.*

*A obra foi iniciada, porém, na análise emitida pela Caixa, seria necessário* ***para o primeiro desembolso o envio de alguns documentos, o que não foi providenciado pelo órgão estadual. Diante desse impedimento, a obra foi abandonada e o contratado entrou com pedido de rescisão contratual em 10/2/2010. A rescisão contratual foi assinada em 2/6/2011****.* [grifei]

***Não houve qualquer desembolso de recurso federal para o empreendimento****, porém já existe boletim de medição atestado pelo fiscal da obra aguardando análise da Caixa para o seu pagamento.* [grifei]

(...)

***3 - ACHADOS DE AUDITORIA***

***3.1 - SOBREPREÇO DECORRENTE DE ITENS CONSIDERADOS EM DUPLICIDADE.***

***3.1.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)*

*Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O indício não se enquadra no conceito de irregularidade grave constante do art. 94, § 1º, inciso IV da Lei n. 12.309/2010 - LDO/2011, pois* ***o contrato já está rescindido e poderá ser promovida a devida correção dos fatos antes da realização do novo processo licitatório.*** [grifei]

***3.1.2 - Situação encontrada:***

*Identificou-se que o orçamento apresentado para a realização do Tomada de Preços n. 2/2009 contemplou* ***itens em duplicidade, gerando sobrepreço no valor de R$ 297.691,30, o equivalente a 36,48% do valor contratado****, em afronta aos arts. 6º, IX, f e 7º, § 4º da Lei 8.666/93.* [grifei]

*Ao proceder a análise dos itens que compuseram o orçamento em referência, observou-se que foram incluídos diversos itens que contemplavam apenas o fornecimento de mão de obra, conforme detalhado no quadro ao final do achado. Todavia, os serviços a serem executados na obra já se encontram listados no orçamento, e no preço unitário desses serviços já estão contemplados não só o fornecimento dos materiais envolvidos como também a mão de obra necessária para a sua análise. Uma análise na composição de custo padrão Emop comprova essa afirmação. Assim, é possível concluir que os itens listados como mão de obra estão em duplicidade, já que além de possuírem item exclusivo, também estão contemplados na composição dos serviços.*

*Outro fato que comprova essa afirmação pode ser verificado nos boletins de medição apresentados. Neles não há qualquer medição nos itens que envolvem a mão de obra exclusivamente, porém há medição de serviços executados. Portanto, o valor da mão de obra já está incluso nos preços unitários dos serviços.*

*Ao analisar a atuação da Caixa na aprovação do orçamento, constatou-se que a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap) encaminhou para a Caixa, por meio do Ofício 012/08, a documentação necessária para sua análise, que resultou a emissão do Laudo de Análise Técnica de Engenharia (LAE) 192/08. A planilha avaliada nessa oportunidade não contemplava os itens exclusivos de mão de obra e alcançava o montante de R$ 639.615,68, e foi considerada apta pelo engenheiro da Caixa. Todavia, o orçamento Seap encaminhado para licitação era diferente do aprovado pela Caixa: a data-base era novembro de 2008 e houve a alteração de alguns itens, sendo que a inclusão dos itens em duplicidade foi verificada nessa fase.*

*Em 19 de junho de 2009, a Caixa efetuou sua análise do resultado de processo licitatório pelo documento VRPL (Verificação de Resultado de Processo Licitatório) e considerou-o inapto, já que o preço apresentado pela empresa vencedora era maior que o orçamento aprovado pela Caixa, e por isso solicitou justificativas para essa ocorrência. Em resposta à essa solicitação, a Seap encaminhou em 25 de julho de 2009 as justificativas para a discrepância observada no valor do empreendimento. Nesse documento os engenheiros da Seap argumentam que o BDI estimado para a obra era de 8% e o da empresa era de 27,6%, aumento justificado devido às particularidades da obra. Mencionaram também a alteração na data-base do orçamento de março/2007 a novembro/2008 que acarretou a atualização dos preços. Além disso, argumentaram que a obra oferece uma série de dificuldades à construtora e que houve baixo interesse de empresas na participação do certame. Entretanto, esse documento omitiu as alterações efetuadas nos itens listados, com a inclusão de novos serviços, inclusive os itens aqui questionados, situação que foi a maior responsável pelo aumento no valor do empreendimento.*

*Adicionalmente, verifica-se que, apesar da omissão dessa informação no parecer da Seap, era possível para o engenheiro da Caixa verificar a inclusão de novos itens. De fato, o técnico da Caixa faz uma nova avaliação dos preços da contratação, confirmado pela memória de cálculo da verificação dos preços com o Sinapi. Nesse documento, é possível verificar que já estão contemplados os novos itens de mão de obra, incluídos na planilha de análise, mas sem a avaliação do preço.*

(...)

***3.1.7 - Conclusão da equipe:***

*Tendo em vista os fatos apontados, mostra-se cabível proceder a audiência dos envolvidos. Em primeiro, o Superintendente de Engenharia da Seap, pois foi o responsável pelo envio de duas planilhas orçamentárias diferentes, uma para a Caixa e outra para a licitação. Em segundo, os engenheiros da*

*Seap que emitiram parecer técnico para a Caixa, no qual omitiram a alteração dos itens, que incluíam itens em duplicidade. Por último, mostra-se justificável a audiência do engenheiro da Caixa que ao analisar o orçamento da licitação, foi o responsável pela sua aprovação como apto sob os aspectos de engenharia.*

*Considerando que o contrato já foi rescindido, também é cabível dar ciência à Seap e à Caixa da irregularidade verificada no orçamento de modo que possam promover a sua devida correção, antes que seja realizada nova licitação.*

***3.1.8 - Responsáveis:***

***Nome:** Eduardo Stanec Fossard **- CPF:** 323.639.907-49 **- Cargo:** Assistente técnico I da Caixa (desde 7/3/1978)*

***Conduta:** Considerou apto o resultado do processo licitatório que contemplou orçamento com itens em duplicidade.*

***Nexo de causalidade:** A aprovação do resultado do processo licitatório permitiu o início da obra com orçamento com sobrepreço de 36%.*

***Culpabilidade:** É de se concluir que a conduta do gestor é passível de responsabilização, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativa.*

***Nome:** Aprigio Freitas Neto **- CPF:** 546.663.417-49 **- Cargo:** Engenheiro Civil Seap (desde 22/4/2008)*

***Conduta:** Elaborou parecer técnico que esclareceu o aumento do valor do empreendimento omitindo a inclusão de novos serviços que contemplaram itens em duplicidade.*

***Nexo de causalidade:** A emissão do parecer contribuiu para a aprovação do orçamento com sobrepreço de 36%.*

***Culpabilidade:** É de se concluir que a conduta do gestor é passível de responsabilização, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativa.*

***Nome:** André Luiz Batista da Cunha **- CPF:** 387.099.887-34 **- Cargo:** Engenheiro Seap (desde 1/6/2009)*

***Conduta:** Elaborou parecer técnico que esclareceu o aumento do valor do empreendimento omitindo a inclusão de novos serviços que contemplaram itens em duplicidade.*

***Nexo de causalidade:** A emissão do parecer contribuiu para a aprovação do orçamento com sobrepreço de 36%.*

***Culpabilidade:** É de se concluir que a conduta do gestor é passível de responsabilização, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativa.*

***Nome:** Gilberto Secin **- CPF:** 894.050.807-68 **- Cargo:** Superintendente de engenharia/Seap (desde 1/1/2007)*

***Conduta:** Encaminhou orçamento para a licitação contendo itens em duplicidade sem que fosse devidamente assinado, assumindo assim o risco das informações ali contidas.*

***Nexo de causalidade:** O envio do orçamento com vícios permitiu a contratação de obra com sobrepreço de 36%.*

***Culpabilidade:** É de se concluir que a conduta do gestor é passível de responsabilização, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de apresentar suas razões de justificativa.*

***3.2 - PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PREVISTOS CONTRATUALMENTE.***

***3.2.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.2.2 - Situação encontrada:***

*Identificou-se que o 1º e o 2º boletins de medição referentes ao contrato n. 005/2009 contemplaram serviços não previstos no contrato, serviços executados sem projeto executivo aprovado e serviços executados com qualidade deficiente, em desacordo com os arts. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/1993.*

*Foi verificado que os boletins em referência, cujo valor total é de R$ 120.117,95, incluiu itens (no valor total de R$ 71.806,44) não previstos no contrato n. 005/2009, conforme discriminado no quadro ao final deste achado. Destaca-se que o boletim já foi atestado pelo fiscal da obra e que não foi verificada no processo qualquer autorização da fiscalização para a execução desses itens em destaque. Esses serviços foram incluídos nas duas medições por meio de um instrumento denominado RE-RA, que seria uma re-ratificação do contrato executada diretamente no boletim de medição, sem que fosse devidamente formalizado por um termo aditivo. Com isso, são incluídos itens novos com valores que não passaram pelo processo competitivo da licitação, além de aumento nos quantitativos de serviços contratados.*

*Jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, em consonância com o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993, é de que quaisquer acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações de contrato, devem, obrigatoriamente, ser formalizadas por meio de um termo de aditamento ao contrato (Decisão 965/2002, Acórdão 1489/2004, Acórdão 195/2005, todos do Plenário).*

*Também foi observado que os serviços já executados foram realizados sem que houvesse projeto executivo aprovado pela Administração. O fato se mostra mais temerário tendo em vista que o projeto básico apresentado pela Administração não apresentou o detalhamento suficiente das áreas de intervenção. Assim, esse fato revela que os quantitativos e as especificações técnicas dos serviços incluídos no boletim citado não se basearam em projeto devidamente detalhado e aprovado pela Administração.*

*Adicionalmente**, a planilha da 2ª medição** apontou o item 14.002.086-0 no valor total de R$ 9.488,00, **sem qualquer discriminação do serviço executado**. Dessa maneira, não há como aferir se esse valor é devido à construtora contratada.* [grifei]

*Durante visita à obra, verificou-se que a pintura realizada nas paredes e nos beliches de concreto da área interna do estabelecimento está manchada e descascando. Também foi observado que muitos dos azulejos instalados estão quebrados resultando em perigo para os seus usuários. Ressalta-se que, apesar da obra estar abandonada e de já haver a utilização de alguns ambientes pela Administração, **os desgastes verificados não aparentam ter sido causados pelo uso e sim pela má qualidade na execução dos serviços e dos materiais utilizados**. Lembra-se que não foi possível incluir peças fotográficas da situação verificada na visita à obra, devido ao impedimento de registro fotográfico dos serviços executados, por questões de segurança.* [grifei]

(...)

***3.2.7 - Conclusão da equipe:***

*Tendo em vista que o boletim de medição ainda não foi pago e as irregularidades verificadas ainda podem ser corrigidas, deixa-se que se propor a audiência dos responsáveis. Todavia, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à secretaria de modo a alertá-la dos vícios apontados. Também é cabível o envio de comunicação à Caixa dos fatos apontados de modo a subsidiar a análise do empreendimento em referência.*

***3.3 - PROJETO BÁSICO DEFICIENTE OU DESATUALIZADO.***

***3.3.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.3.2 - Situação encontrada:***

*Identificou-se que o projeto básico para a execução da Reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, objeto da tomada de preços 002/2009, apresentou uma série de deficiências, contrariando o disposto art. 6º, IX, da Lei 8666/1993.*

***I) Apresentação de projeto básico incompleto***

*Foi verificado que foram encaminhadas para licitação apenas quatro plantas sem qualquer indicação das áreas que sofreriam intervenção o que impossibilita a correta aferição dos serviços a serem executados. No memorial descritivo está descrito com mais detalhes as modificações que serão executadas no empreendimento, porém a descrição se mostra incompleta, já que não há indicação nas plantas das áreas afetadas, bem como a localização adequada dos novos elementos a serem instalados. Também não há os projetos indicando as alterações a serem efetuadas nas instalações elétricas e hidrossanitárias.*

*Fato que confirma a precariedade do projeto encaminhado para licitação é observado nos boletins de medição encaminhados para pagamento. O 2º boletim de medição apresenta o montante de R$ 120.117,95 para os serviços executados acumulados até aquele período. Desse valor, 59,78% do valor medido (R$ 71.806,45) corresponde a serviços que não haviam sido previstos no projeto original o que demonstra a fragilidade do projeto aprovado.*

*Ao ser questionada a respeito da falha desses documentos (Ofício de Requisição n. 4-401/2011), a Secretaria esclareceu por meio do ofício n. 656/SEAPGS/2011 que devido a grande demanda de projetos aliado a falta de funcionários, alguns trabalhos não ficaram a contento. Lembra-se que sem a elaboração dessas peças não é possível caracterizar o objeto a ser executado, impossibilitando a aferição dos quantitativos apresentados na planilha orçamentária.*

***II) Projetos sem assinatura dos responsáveis técnicos***

*As plantas verificadas no processo não possuem a assinatura do responsável técnico por sua elaboração e não estão acompanhadas das respectivas ART (Anotações de Responsabilidade Técnica), o que impede aferir se o responsável listado na planta realmente elaborou o documento apresentado. A Secretaria informou que é procedimento da Superintendência de Engenharia encaminhar os projetos de engenharia sem assinatura dos autores e que as ART foram emitidas, porém não foram anexadas no processo.*

*A prática apresentada pela Superintendência se mostra inadequada para o processo licitatório que deve ser devidamente formalizado e contemplar todas as peças necessárias para confirmação das informações apresentadas. Assim, é preciso que todas as plantas estejam assinadas e acompanhadas das respectivas ART.*

***III) Ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente***

*Constatou-se que não há no processo a aprovação formal do projeto básico pela autoridade competente, conforme determina o art. 7º, § 2º, I da lei 8.666/1993.*

(...)

***3.3.7 - Conclusão da equipe:***

*Tendo em vista que o contrato foi rescindido e que nova licitação será lançada para consecução do objeto, propõe-se que seja dada ciência à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro das irregularidades apontadas. Também é cabível o envio de comunicação à Caixa dos fatos apontados de modo a subsidiar a análise do empreendimento em referência.*

***3.4 - ORÇAMENTO DO EDITAL / CONTRATO / ADITIVO INCOMPLETO OU INADEQUADO.***

***3.4.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.4.2 - Situação encontrada:***

*Identificou-se que o orçamento apresentado para a realização da Tomada de Preços n. 002/2009 apresentou itens globais sem o detalhamento necessário, não continha a composição dos custos unitários, dos encargos sociais e o valor e o detalhamento do BDI (bonificações e despesas indiretas), em afronta ao art. 7º, §§ 2º e 4º da Lei 8.666/93. Também foi constatado que o orçamento constante no processo não foi assinado pelo respectivo responsável técnico e não está acompanhado da respectiva ART, em afronta ao disposto no art. 127, § 4º da Lei 12.309/2010 (LDO 2011).*

*A inclusão de itens na forma de verba (ou unidade, como no caso analisado) na planilha orçamentária é vedada, pois contraria o disposto no § 4º do art. 7º da Lei 8.666/93. A jurisprudência uniforme desta Corte de Contas também é no sentido de se proibir a cotação de itens com a denominação de "verba", conforme Súmula TCU 258/2010. No caso analisado, o somatório dos itens com essas características alcançou o montante de R$ 69.575,45, o que representa 8,53% do valor contratado, conforme demonstrado no quadro ao final do achado.*

*Esse problema no orçamento-base, que serve de base para a elaboração das propostas, acaba gerando critérios de medição inadequados. Além disso, a planilha orçamentária integrante do projeto básico deve expressar os itens de serviço com detalhamento suficiente à sua precisa identificação.*

(...) *O orçamento apresentado pelo órgão contratante não está adequadamente detalhado, tendo sido observado que as planilhas de preços da licitação não contemplaram a composição dos custos unitários.*

*A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não contenha em detalhes todos os itens a serem contratados contraria o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666/1993. Essa impropriedade pode trazer dificuldades para a gestão do contrato, na eventualidade de alteração quantitativa ou qualitativa de seu objeto por aditamento.*

*Constatou-se que o edital do certame em análise também não previa a exigência da apresentação pelas licitantes do orçamento analítico, com a composição dos custos unitários e o adequado detalhamento do BDI e dos encargos sociais.*

*As planilhas de composições de preços apresentadas pelas licitantes não contêm os elementos necessários para caracterizar as despesas indiretas. Não trazem, por exemplo, o detalhamento dos tributos incidentes, do lucro, da taxa de administração central e do percentual de riscos considerados. A composição do BDI deve computar o lucro, os impostos incidentes, a administração central e demais despesas indiretas. O detalhamento é fundamental para que se verifique a adequabilidade dos percentuais utilizados e a não ocorrência de custos computados em duplicidade na planilha orçamentária dos serviços e no BDI.*

*A falta de exigência editalícia para que os proponentes indicassem os valores do BDI e dos encargos sociais, bem como das suas composições, viola o princípio da transparência exposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993. A jurisprudência do TCU que trata da matéria determina a obrigatoriedade de apresentação de orçamento analítico, com a discriminação dos itens que compõem o BDI, de modo a permitir a aferição dos percentuais utilizados como base para a estipulação da taxa total e a comparação dos preços apresentados pelas licitantes (Súmula 258/2010).*

*Também se observou que o orçamento-base da licitação não está assinado e acompanhado da respectiva ART. Tal prática de mostra nociva uma vez que dificulta a imputação de responsabilidade pela elaboração da planilha orçamentária e está em desacordo com o estabelecido no art. 127, § 4º da*

*Lei 12.309/2010 (LDO 2011) e com a jurisprudência uniforme desta casa sintetizada na Súmula TCU 260/2010.*

(...)

***3.4.7 - Conclusão da equipe:***

*Tendo em vista que o contrato resultante dessa licitação está rescindido, que ainda não foi observado prejuízo ao Erário, e que nova licitação será conduzida para consecução do objeto analisado, deixa-se de propor a audiência dos responsáveis. Entretanto, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à Secretaria para que ela promova as devidas correções na planilha orçamentária apresentada antes da elaboração do novo edital. Também mostra-se cabível o envio de comunicação à Caixa sobre as irregularidades apontadas de modo a subsidiá-la na análise de liberação de recursos para esse empreendimento.*

***3.5 - RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DA LICITAÇÃO DECORRENTE DE CRITÉRIOS INADEQUADOS DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO.***

***3.5.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.5.2 - Situação encontrada:***

*O edital da Tomada de Preços n. 2/2009, cujo objeto é a Reforma geral do Instituto Cândido Mendes, contemplou cláusulas restritivas à competitividade do certame, em afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, I da Lei n. 8.666/1993.*

*No seu item 6.5.7, o edital exigiu na fase de habilitação como qualificação técnica um Plano de Execução das obras compostos dos seguintes itens:*

*1) Cronograma para a equipe da obra nos níveis administrativo, técnico e operacional, acompanhado de resumo dos currículos da equipe dirigentes até o nível de encarregado, inclusive;*

*2) Cronograma Físico detalhado, elaborado em consonância com o Cronograma Físico-Financeiro (em anexo), contemplando as atividades de maior relevância técnica e as mais significativas;*

*3) Descrição sumária da logística de apoio aos trabalhos;*

*4) Propostas esquemáticas do canteiro de obras, do escritório, das instalações provisórias e definitivas, da interdição de logradouros e serviços públicos, e outras providências, sua programação e provável localização;*

*5) Os licitantes deverão explicitar o local onde será alocado o material objeto de escavações, que não será reaproveitado, observando os dispositivos estabelecidos na RESOLUÇÃO Nº 307, de 05 de julho de 2002, do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente. Para este fim deverão identificar o local, com a respectiva autorização da Feema (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) para funcionamento, bem como sua distância do local da execução dos serviços.*

*Destaca-se que os itens listados acima se mostram, a princípio, desnecessários para a obra em análise devido à sua baixa complexidade técnica. Além disso, a Lei de Licitações, nos seus arts. 27 a 31, estabelece exaustivamente quais documentações poderão ser exigidas dos licitantes. Dessa forma, nada mais poderá ser exigido como forma de habilitação além da documentação ali mencionada, a não ser que a exigência refira-se a leis especiais. Assim determina a jurisprudência uniforme deste Tribunal (Acórdãos 597/2007, 703/2007, 39/2008, 1731/2008, 2056/2008, 1745/2009, 2301/2009, 2450/2009, todos do Plenário).*

*Ao ser questionada pela inclusão dessa exigência no processo licitatório em análise, a Secretaria de Administração Penitenciária informou no seu ofício n. 656/SEAPGS/11 que a inclusão do item 6.5.7 foi determinada pelo Superintendente de Engenharia da época e sempre foi inserido nos editais desta Seap, com aprovação da Assessoria Jurídica deste órgão. Esclareceu ainda que, em atendimento da atual Superintendente de Engenharia* ***esse item não será mais incluído nos editais para contratação de obras e serviços de engenharia.*** [grifei]

*Quanto ao subitem 5, sua exigência dá-se em virtude do cumprimento do estabelecido na Resolução n. 307/2002 do Conama. No entanto, essa norma, além de não ser uma lei especial capaz de estabelecer novas exigências para as licitações públicas, estabelece apenas as diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Dessa forma, o item 6.5.7 mostrou-se indevidamente restritivo e não pode ser incluído na fase de habilitação de licitações públicas por ausência de amparo legal.*

(...)

***3.5.7 - Conclusão da equipe:***

*Tendo em vista que o contrato resultante dessa licitação está rescindido, que ainda não foi observado prejuízo ao Erário, e que nova licitação será conduzida para consecução do objeto analisado, deixa-se de propor a audiência dos responsáveis. Entretanto, faz-se necessário dar ciência da irregularidade à Secretaria de modo a subsidiá-la na elaboração de novos editais de licitação, de modo a evitar que as irregularidades verificadas voltem a ocorrer.*

***3.6 - IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO***

***3.6.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.6.2 - Situação encontrada:***

*Identificou-se que a análise técnica feita pela Caixa no Contrato de Repasse n. 238.689-48/2007, deixou de cumprir alguns procedimentos detalhados no seu manual AE 099 000, discriminados a seguir:*

***I) Projetos de arquitetura e de intervenções elétricas e hidrossanitárias***

*Foi verificado que foram aprovadas pela Caixa apenas quatro plantas de arquitetura sem qualquer indicação das áreas que sofreriam intervenção o que impossibilita a correta aferição dos serviços a serem executados. Também não foram apresentados os projetos de intervenções elétricas e hidrossanitárias o que dificulta a caracterização do objeto. A exigência da apresentação dessa documentação está descrita na documentação específica para as intervenções em edificações, no item 3.2.2.1.5, 3.2.2.1.7 e 3.2.2.1.8 do manual AE 099 000.*

*A Caixa esclarece, no seu Ofício n. 91/2011, por se tratar de reforma geral sem acréscimos ou demolições, com recuperação de instalações já existentes não se fez necessário o desenvolvimento de projetos, tendo sido apresentados pelo proponente planta baixa e memorial descritivo. No entanto, apenas essa documentação não se mostra suficiente para caracterizar o objeto a ser licitado. Fato que confirma a precariedade do projeto pode ser observado nos boletins de medição encaminhados para pagamento. O 2º boletim de medição apresenta o montante de R$ 120.117,95 para os serviços executados acumulados até aquele período. Desse valor, 59,78% do valor medido (R$ 71.806,45) corresponde a serviços que não haviam sido previstos no projeto original o que demonstra a fragilidade do projeto aprovado.*

*A Caixa também argumentou que por ser uma reforma muito antiga a quantificação apurada dos serviços só seria possível durante a execução do serviço. De fato, em reformas a previsão dos quantitativos se torna mais difícil, diante do grau de incerteza das condições que serão encontradas, principalmente nos casos que envolvem demolição. No entanto, essa variação deve ocorrer apenas nos casos nos quais não era possível prever a situação de incerteza e não por elaboração de projeto incompleto e falho.*

***II) Ausência da apresentação da composição do BDI***

*O orçamento aprovado pela Caixa não apresentou o devido detalhamento da composição do BDI, dessa forma não é possível promover a conferência demandada pelo item 4.2.7.5 do manual AE 099 000.*

*A Caixa argumenta que o BDI utilizado pela firma era inferior ao intervalo de 20 a 30% considerado aceitável pelos normativos em vigor à época da análise, e que poderia ser aceito da forma apresentada. No entanto, vale lembrar que a análise do percentual do BDI não reside apenas na aferição de que o seu valor encontra-se dentro da faixa de admissibilidade. É necessário verificar, conforme descrito no item citado, se não há a inclusão de itens inadequados na sua composição, o que só pode ser realizado se houver o seu devido detalhamento.*

***III) Ausência de ART de projeto***

*As plantas verificadas no processo não possuem a assinatura do responsável técnico por sua elaboração, bem como não estavam a acompanhadas da respectiva ART conforme determina o item 3.2.3.6.1 do manual AE 099 000. A Caixa informou que foi solicitada no LAE (Laudo de Análise Técnica de Engenharia) n. 192/08 a apresentação de ART de projeto até o 1º desembolso do contrato. No entanto, de acordo como disposto nos itens citados essa exigência não pode ser estendida, em tese, até a fase apresentada, essa documentação deve ser entregue para emissão do LAE.*

***IV) Valor aprovado para licitação é maior que o valor do Contrato de Repasse***

*O Contrato de Repasse n. 238.689-48/2007 foi firmado em 27/12/2007, no valor total de R$ 639.615,68, correspondente ao orçado no projeto inicial para a obra, composto da seguinte maneira: R$ 511.692,54 de repasse federal; e R$ 127.923,14 de contrapartida estadual. No entanto, o valor do investimento total aprovado na Verificação do Resultado do Processo Licitatório é de R$ 810.799,82. No entanto, esse valor não está devidamente formalizado no contrato de repasse, que permanece com o valor original. Além disso, o valor do documento está diferente do valor do contrato n. 005/2009 é de R$ 816.098,37.*

*O instrumento contratual disciplina, em sua cláusula décima oitava, que no caso da necessidade de ajustamento da programação financeira, deverá haver provocação pelo contratado, ou pelo interveniente executor, mediante apresentação das respectivas justificativas. Determina ainda que a alteração contratual referente ao valor do contrato será feita por meio de termo aditivo. Além disso, faz-se necessário a assinatura do aditivo para que se possa averiguar a disponibilidade orçamentária do contratado, em consonância com o disposto no art. 116,§ 1º, VII da Lei 8.666/1993.*

*Dessa forma, impende àquela instituição que formalize a alteração contratual, por meio de termo aditivo, e que tome as medidas necessárias para que seja assegurado o volume de recursos suficientes para a execução total da obra.*

(...)

***3.6.7 - Conclusão da equipe:***

*Considerando os fatos apresentados, justifica-se dar ciência à Caixa Econômica Federal das impropriedades verificadas no processo do contrato de repasse em referência, de modo a promover a correção das falhas apontadas. Ressalta-se que as impropriedades verificadas na análise do projeto básico e do seu respectivo orçamento contribuíram para o atraso e abandono da obra em análise, fato que comprova a necessidade de ajuste nas análises de contrato de repasse efetuadas pela Caixa por meio da Gerência de Filial do Governo do Rio de Janeiro.*

(...)

***5 - CONCLUSÃO***

*As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:*

| | |
|---|---|
| *Questão 1* | *Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.3)* |
| *Questão 2* | *Impropriedades na execução do convênio (item 3.6)* |
| *Questão 3* | *Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (item 3.5)* |
| *Questão 4* | *Pagamento por serviços não previstos contratualmente. (item 3.2)* |

| | |
|---|---|
| *Questão 5* | *Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.4)* |
| *Questões 6 e 7* | *Sobrepreço decorrente de itens considerados em duplicidade. (item 3.1)* |

(...)

*Não foram identificadas irregularidades para as demais questões de auditoria.*

*Vale ressaltar que ainda não foi despendido nenhum recurso federal, já que a Caixa ainda não autorizou nenhum saque da conta específica do contrato de repasse.*

*Como o contrato principal já está rescindido e nova licitação será realizada para consecução do objeto, as propostas de encaminhamento foram no sentido de dar ciência das falhas verificadas de modo a subsidiar as devidas correções.*

*Finalmente, apesar de não ter sido pago nenhum valor com os recursos depositados na conta específica do Contrato de Repasse, lembra-se que* ***já existe pedido de pagamento efetuado pela empresa contratada. Assim, faz-se necessário o envio de cópia do Relatório, Voto e Acórdão para o Tribunal de Contas Estadual do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar a sua atuação específica.***

***6 - ENCAMINHAMENTO***
***Proposta da equipe***
*Ante o exposto, encaminhem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*I) audiência, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8443/1992, c/c o art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, do Sr. Gilberto Secin, CPF 894.050.807-68, Superintendente de Engenharia/Seap, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe ao TCU razões de justificativa em virtude de ter encaminhado para licitação planilha orçamentária para realização da Tomada de Preços n. 2/2009 contemplando itens em duplicidade gerando sobrepreço no valor de R$ 297.691,30, em afronta aos arts. 6º, IX, f e 7º, § 4º da Lei 8.666/93; (3.1)*

*II) audiência, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8443/1992, c/c o art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, do Sr. Aprigio Freitas Neto, CPF 546.663.417-49, Engenheiro Civil/Seap, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe ao TCU razões de justificativa em virtude de ter elaborado parecer técnico no qual omitiu a inclusão de novos itens na planilha orçamentária da Tomada de Preços n. 2/2009, que contemplou itens em duplicidade gerando sobrepreço no valor de R$ 297.691,30, em afronta aos arts. 6º, IX, f e 7º, § 4º da Lei 8.666/93; (3.1)*

*III) audiência, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8443/1992, c/c o art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, do Sr. André Luiz Batista da Cunha, CPF 387.099.887-34, Engenheiro Civil/Seap, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe ao TCU razões de justificativa em virtude de ter elaborado parecer técnico no qual omitiu a inclusão de novos itens na planilha orçamentária da Tomada de Preços n. 2/2009, que contemplou itens em duplicidade gerando sobrepreço no valor de R$ 297.691,30, em afronta aos arts. 6º, IX, f e 7º, § 4º da Lei 8.666/93; (3.1)*

*IV) audiência, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8443/1992, c/c o art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, do Sr. Eduardo Stanec Frossard, CPF 323.639.907-49, Assistente Técnico I da Caixa, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe ao TCU razões de justificativa em virtude de ter considerado apta a planilha orçamentária da Tomada de Preços n. 2/2009 contemplando itens em duplicidade gerando sobrepreço no valor de R$ 297.691,30, aos arts. 6º, IX, f e 7º, § 4º da Lei 8.666/93; (3.1)*

*V) dar ciência à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro sobre as impropriedades listadas a seguir, verificadas no processo para Reforma geral do Instituto Cândido Mendes, na cidade de Rio de Janeiro/RJ, com recursos do Contrato de Repasse n. 238.689-48/2007:*

*a) o orçamento apresentado para a realização do Tomada de Preços n. 2/2009 contemplou itens em duplicidade gerando sobrepreço no valor de R$ 297.691,30, o equivalente a 36,48% do valor contratado, em afronta aos arts. 6º, IX, f e 7º, § 4º da Lei 8.666/93, conforme descrito no item 3.1;*

*b) no 1º e no 2º boletins de medição do contrato n. 005/2009 listadas a seguir, arts. 66 e 67, § 1º da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.2:*

*b.1) inclusão de itens sem respaldo contratual;*

*b.2) inclusão de serviços executados sem apresentação e aprovação de projeto executivo;*

*b.3) inclusão de serviços sem discriminação adequada;*

*b.4) inclusão de serviços executados com qualidade deficiente;*

*c) aprovação de projeto básico com as seguintes falhas, em afronta ao disposto art. 6º, IX, da Lei 8666/1993, conforme tratado no item 3.3:*

*c.1) ausência dos projetos de fundação e da estação de tratamento de esgoto;*

*c.2) aprovação de projeto básico estrutural incompleto;*

*c.3) projetos sem assinatura dos responsáveis, sem Anotação de Responsabilidade Técnica;*

*d) ausência de aprovação do projeto básico pela autoridade competente, em afronta ao art. 7º, § 2º, I da lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.3;*

*e) aprovação de planilha orçamentária da tomada de Preços n. 002/2009 com as seguintes falhas, conforme tratado no item 3.4:*

*e.1) itens globais sem o detalhamento necessário, em afronta ao art. 7º, § 4º da Lei 8.666/93 e Súmula TCU 258/2010;*

*e.2) ausência de assinatura do responsável pela elaboração do orçamento-base e da respectiva ART, em afronta ao art. 127, § 4º da Lei 12.309/2010 e Súmula TCU 260/2010;*

*e.3) ausência da composição dos custos unitários e o detalhamento do BDI (bonificações e despesas indiretas) no processo licitatório, e da exigência dessas informações das empresas licitantes, em afronta ao art. 7º, § 2°, inciso II da Lei 8.666/1993 e à Súmula TCU 258/2010;*

*f) inclusão de itens restritivos ao caráter competitivo na fase de habilitação listados a seguir na Tomada de Preços n. 002/2009, em desconformidade com o 3º, § 1º, I da Lei n. 8.666/1993, conforme tratado no item 3.5, exigindo a apresentação de:*

*f.1) cronograma para a equipe da obra nos níveis administrativo, técnico e operacional, acompanhado de resumo dos currículos da equipe dirigentes até o nível de encarregado, inclusive;*

*f.2) descrição sumária da logística de apoio aos trabalhos;*

*f.3) propostas esquemáticas do canteiro de obras, do escritório, das instalações provisórias e definitivas, da interdição de logradouros e serviços públicos, e outras providências, sua programação e provável localização;*

*f.4) exigência de informação por parte do licitante do local onde serão lançados os resíduos de construção civil, explicitando a distância entre o local indicado e onde serão executados os serviços, bem como a apresentação da respectiva autorização da FEEMA para o seu funcionamento, observando a Resolução n. 307/2002 do Conama, documentação não prevista nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;*

*VI) dar ciência à Caixa sobre as impropriedades listadas a seguir, verificadas no processo para Reforma geral do Instituto Cândido Mendes, na cidade de Rio de Janeiro/RJ, com recursos do Contrato de Repasse n. 238.689-48/2007:*

*a) conforme item 3.1, o orçamento apresentado para a realização do Tomada de Preços n. 2/2009 contemplou itens em duplicidade gerando sobrepreço no valor de R$ 297.691,30, o equivalente a 36,48% do valor contratado, em afronta aos arts. 6º, IX, f e 7º, § 4º da Lei 8.666/93;*

*b) conforme item 3.6:*

*b.1) aprovação de projeto de arquitetura incompleto e ausência do relatório de projetos de intervenções elétricas e hidrossanitárias, o que afronta respectivamente os itens 3.2.2.1.5, 3.2.2.1.7 e 3.2.2.1.8 do manual AE 099 000;*

*b.2) ausência da apresentação da composição do BDI, o que afronta os itens 4.2.7.5 do manual AE 099 000;*

*b.3) ausência de ART do projeto de reforma, o que afronta o item 3.2.3.6.1 do manual AE 099 000;*

*b.4) ausência de termo aditivo alterando o valor do Contrato de Repasse, em desconformidade com o disposto no item 3.3.6 do manual AE 093 019, tendo em vista que ele é inferior ao valor total orçado para execução da obra e que a contrapartida financeira do Estado do Rio de Janeiro não é suficiente para assegurar a sua completa execução, em desacordo com o art. 116, § 1º, inciso VII, da Lei 8.666/1993.*

*VII) comunicar à Caixa a respeito das irregularidades verificadas nos itens 3.2, 3.3 e 3.4 deste relatório, de modo a subsidiar sua análise na liberação de recursos para esse empreendimento, anexando cópia do Relatório, Voto e Acórdão;*

*VIII) Encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de modo a subsidiar sua atuação na fiscalização dos recursos estaduais envolvidos;*

*IX) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato de Repasse n. 238.689-48/2007, relativo à Reforma Geral do Instituto Penal de Cândido Mendes, na cidade doo Rio de Janeiro/RJ.*

4. A direção da unidade técnica endossou a proposta retro (peças 41 e 42).

É o Relatório.

VOTO

Conforme relatado, embora tenham sido verificadas diversas falhas tanto elaboração do projeto básico quanto na fiscalização da execução dos serviços, não há evidências da consumação de prejuízos aos cofres públicos, máxime porque a Caixa Econômica Federal e o órgão responsável pela execução do empreendimento anunciaram medidas corretivas e preventivas para as principais impropriedades verificadas.

2. Dessa forma, acolho a conclusão da unidade técnica quanto à ausência, no caso presente, dos elementos necessários à caracterização de irregularidade grave nos termos definidos pelo art. 94, §1º, inciso IV, da Lei 12.309/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011), *in verbis*:

*Art. 94. A programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e da respectiva Lei poderá contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e à previa deliberação da CMO.*

*§ 1° Para os efeitos desta Lei, entendem-se por:*

*(...)*

*IV - indícios de irregularidades graves, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor*

*total contratado que tenham potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:*

*a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou*

*b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.*

3. Quanto à proposta de audiência dos responsáveis, deixo de acolhê-la, pois, conforme apontado nas conclusões da própria equipe de auditoria, a matéria deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, porquanto **as despesas decorrentes do Contrato 005/2009 não foram custeadas com recursos da União, mas com recursos estaduais**. Dessa forma, a competência para apurar as irregularidades afetas ao Contrato 005/2009 é do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no que tange aos agentes sob sua jurisdição.

4. Especificamente quanto à proposta de audiência do Sr. Eduardo Stanec Frossard, Engenheiro da Caixa, não vejo razões para justificar tal medida.

5. Embora ele tenha, em um primeiro momento, aprovado a planilha orçamentária da Tomada de Preços 2/2009, apesar de conter itens em duplicidade (peça 14), sua atuação posterior, em mais de uma ocasião, foi decisiva para obstar o repasse dos recursos federais. Isso está demonstrado nos pareceres de 21/10/2010 e de 17/1/2011, que condicionaram a liberação dos recursos ao saneamento das falhas apuradas (peça 15). Portanto, os possíveis efeitos da falha original que ele teria cometido foram evitados pela atuação diligente que demonstrou na fiscalização do empreendimento.

6. Sopesado esse contexto, não vejo reprovabilidade suficiente na conduta desse agente que justifique a audiência proposta pela unidade técnica.

7. Sem embargo dessas considerações, convém alertar a Seap/RJ, responsável pela execução do Contrato de Repasse n. 238.689-48/2007/Ministério da Justiça/Caixa, de que a ausência de medidas corretivas em relação às irregularidades apuradas no presente relatório de auditoria, sujeitará os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/92.

8. Em relação aos indícios de deficiência na fiscalização da obra (item 3.2 do relatório de auditoria), é oportuno que tal achado seja informado ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro – CREA/RJ, no termos do inciso XI do art. 71 da Constituição Federal, para as providências de sua alçada que julgar cabíveis.

9. Quanto às demais falhas reportadas pela equipe de auditoria, endosso a proposta de apenas noticiá-las aos entes interessados.

10. Feitas essas ponderações, acolho, com ajustes de forma, as demais propostas da unidade técnica.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2350/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.264/2011-1.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2011)
3. Interessados/Responsáveis
3.1 Interessado: Congresso Nacional
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal - MF; Departamento Penitenciário Nacional - SNJ/MJ; Governo do Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).
8. Advogado(s): não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional – Depen –, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período de 1/7/2011 e 29/7/2011, com enfoque nos procedimentos referentes à obra de reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 alertar a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, responsável pela execução do Contrato de Repasse 238.689-48/2007/Ministério da Justiça/Caixa, de que a ausência de medidas corretivas em relação às irregularidades apuradas no presente relatório de auditoria, sujeitará os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/92;

9.2 enviar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.2.1 à Caixa Econômica Federal, ao Departamento Penitenciário Nacional e à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro – Seap/RJ –, para que tenham ciência das falhas descritas nos itens 3.1 a 3.6 do presente relatório de auditoria, de modo a subsidiar a adoção das providências de sua alçada;

9.2.2 ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro - Crea/RJ, com fulcro no inciso XI do art. 71 da Constituição Federal, para que adote as providências que julgar cabíveis em face dos indícios de deficiência na fiscalização da obra de reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, consoante descrito no item 3.2 e subitens do presente relatório de auditoria;

9.2.3 ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com base no inciso XI do art. 71 da Constituição Federal, para a adoção das providências que julgar cabíveis, em face dos indícios de irregularidades informados no presente relatório de auditoria;

9.2.4 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, comunicando-lhe que, no Contrato de Repasse 238.689-48/2007/Ministério da Justiça/Caixa, referente à obra de reforma geral do Instituto Penal Cândido Mendes, objeto do PT 14.421.0661.8914.0001/2011 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais, não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadrem nas disposições do inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011).

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2350-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
**TC 017.591/2011-2**
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidades: Prefeitura Municipal de São Paulo – SP (CNPJ 46.395.000/0001-39), Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - Mici e Caixa Econômica Federal - MF
Responsáveis: Gilberto Kassab, Prefeito do Município de São Paulo; Jorge Fontes Hereda, Presidente da Caixa Econômica Federal; Roberto de Oliveira Muniz, Secretário Executivo do Ministério das Cidades
Interessado: TCU
Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2011. FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. OITIVAS. ABERTURA DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DO CONTRATADO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

**RELATÓRIO**

Transcrevo abaixo excerto do Relatório de Fiscalização, lavrado no âmbito da 1ª Secretaria de Obras – Secob 1, com pareceres uniformes (peças 43, 44 e 45):

"**1 - APRESENTAÇÃO**

Trata-se da fiscalização do Edital 13/2010-SEHAB para urbanização da favela do Sapé B em São Paulo/SP, bem como da respectiva pré-qualificação que o precedeu e do contrato dele decorrente, firmado com recursos do Programa de Trabalho nº 16.451.1128.10S6.0030 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários na Região Sudeste, no Município de São Paulo/SP, incluída no Fiscobras/2011 (Acórdão 2435/2010-Plenário).

Importância socioeconômica

Segundo consta no Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 0302.574-29/2009/MCidades/Caixa, a favela do Sapé pertence à Subprefeitura do Butantã, Zona Oeste do Município de São Paulo/SP, e tem como limites a Av. Waldemar Roberto, Av. do Rio Pequeno, R. Tomé de Lara Falcão, R. General Syzana Sarmento, R. Francisco Gutierrez, R. Calixto Garcia e Rua Maria Rita Balbino.?

Atualmente, a favela ocupa uma área de 80.700,57 m², que se estende por cerca de 1.000 metros lineares cortados pelo córrego do Sapé no sentido longitudinal e com número de domicílios estimado em 2.170 moradias.

Dessa forma, o Termo de Compromisso supra referenciado tem por objeto financiar a construção de

470 unidades habitacionais na favela do Sapé, dessas, 356 unidades serão dispostas em condomínios verticalizados de até 07 pavimentos cada e o restante em edificações contendo 03 unidades habitacionais cada uma (denominadas casas tripostas), bem como a urbanização da favela, dotando-a de infraestrutura urbana como rede de água, esgoto, iluminação pública e drenagem, esta última envolvendo a canalização do córrego do Sapé com gabiões e a implantação de parque linear ao longo do córrego com arborização e áreas com equipamentos esportivos e de lazer.

## 2 - INTRODUÇÃO

### 2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 2.435/2010 - Plenário, realizou-se auditoria na Prefeitura Municipal de São Paulo - SP, Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - Mici e Caixa Econômica Federal - MF, no período compreendido entre 20/6/2011 e 22/7/2011.

Entre as razões que motivaram esta auditoria destaca-se o risco, pois, no TC 006.574/2011-4, foi realizada auditoria nas obras de urbanização de favelas em São Paulo/SP - Lote 12, tendo sido verificados, no edital, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação bem como a existência de outros 05 (cinco) lotes de obras de urbanização de favelas (Lotes 02, 04, 06, 11 e 13) em que serão utilizados recursos federais, de um total de 15 (quinze) lotes, com editais de pré-qualificação e concorrência seguindo o mesmo padrão do Lote 12.

Aliado ao fator risco, o edital em exame foi selecionado por se encontrar em fase incipiente de execução, tendo sido medidos 1,7% do valor total contratado, conforme planilhas de medições fornecidas pela PMSP em resposta ao Ofício de Diligência 273/2011-TCU/SECOB-3.

Cumpre registrar que, além do Lote 13, analisado neste processo, e do Lote 12, analisado no TC 006.574/2011-4, o Lote 06 está sendo analisado no TC 017.592/2011-9.

### 2.2 - Visão geral do objeto

O objeto da auditoria consiste nas obras do Programa de Urbanização de Favelas, em São Paulo/SP. Mais particularmente nas obras de urbanização da favela Sapé, que integra, em parte, o lote 13 (Edital de Concorrência n° 13/2010-SEHAB, no valor de R$ 54.144.660,26 - data-base jan/2010) de um total de 15 lotes licitados concomitantemente pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), todos precedidos de pré-qualificação, também realizadas concomitantemente. O edital de pré-qualificação do lote 13 foi o Edital nº CH-13/15/2009.

A PMSP dividiu a favela Sapé em duas partes: Sapé A e Sapé B, com áreas aproximadas de 26.500,00 m² e 54.200,00 m², respectivamente. O Lote 13 envolve as obras de urbanização e construção de 214 unidades habitacionais dispostas em edifícios na favela Sapé B, financiadas com recursos federais repassados por meio do Termo de Compromisso 0302.574-29/2009/MCidades/Caixa, e as obras de urbanização da favela Águas Podres.

O empreendimento (urbanização da favela do Sapé) faz parte do PAC e envolve desde a drenagem urbana até a construção de unidades habitacionais, passando, entre outros, pela construção da rede de esgoto, de distribuição de água, pavimentação e sistema viário, canalização de córrego e paisagismo.

O valor total do Lote 13, correspondente ao valor do Contrato nº 23/2010-SEHAB, firmado com o Consórcio Etemp/Croma, vencedor da Concorrência 13/2010-SEHAB, é de R$ 55.589.143,90 (base: agosto/2010).

O valor total do investimento inicialmente previsto para as obras de urbanização da favela do Sapé,

consideradas tanto Sapé A (Lote 12, analisado no TC 006.574/2011-4) como Sapé B, é de R$ 67.818.880,25, conforme Termo de Compromisso 0302.574-29/2009 firmado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de São Paulo. A previsão do Termo de Compromisso é de participação federal de R$ 39.558.600,00, dos quais R$ 19.274.242,91 referem-se às obras do Sapé A e R$ 20.284.357,09 referem-se às obras do Sapé B, e contrapartida de R$ 28.260.280,25. O Termo de Compromisso foi assinado em 31/12/2009, com vigência até 31/12/2011.

No que diz respeito aos 14 lotes restantes, também relativos às obras do Programa de Urbanização de Favelas, foi constatado que há previsão de recursos federais para os seguintes lotes:

- Lote 2 (Jardim São Francisco/Leste): Pré-qualificação - Concorrência nº CH-02/15/2009/SEHAB. Licitação - Concorrência nº 02/2010/SEHAB, no valor de R$ 123.203.582,01, data-base jan/2010;

- Lote 4 (Heliópolis G/Sudeste): Pré-qualificação - Concorrência nº CH-04/15/2009/SEHAB. Licitação - Concorrência nº 04/2010/SEHAB, no valor de R$ 60.105.625,41, data-base jan/2010;

- Lote 6 (Heliópolis K/Sudeste): Pré-qualificação - Concorrência nº CH-06/15/2009/SEHAB. Licitação - Concorrência nº 06/2010/SEHAB, no valor de R$ 74.342.843,59, data-base jan/2010 (analisado no TC 017.592/2011-9);

- Lote 11 (Paraisópolis/Sul): Pré-qualificação - Concorrência nº CH-11/15/2009/SEHAB. Licitação - Concorrência nº 11/2010/SEHAB, no valor de R$ 177.338.359,71, data-base jan/2010;

- Lote 12 (Sapé/Piemonteses): Pré-qualificação - Concorrência nº CH-12/15/2009/SEHAB. Licitação - Concorrência nº 12/2010/SEHAB, no valor de R$ 71.320.624,32, data-base jan/2010 (analisado no TC 006.574/2011-4).

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo realizar fiscalização nas obras do Programa de Urbanização de Favelas, em São Paulo/SP, objeto do Termo de Compromisso nº 0302.574-29/2009 (Siafi 658775).

Face à exiguidade do prazo para elaboração deste relatório e tomando-se por base os achados mais relevantes apontados no relatório de fiscalização do Lote 12 (TC 006.574/2011-4), muito similar a este, optou-se por focar esta auditoria na verificação da adequação das cláusulas editalícias e da suficiência das informações constantes no projeto básico utilizado na licitação, não tendo sido analisada, portanto, a planilha orçamentária das obras.

Assim, a partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
2 - O procedimento licitatório foi regular?

2.4 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;
- pesquisa em sistemas informatizados;
- confronto de informações e documentos;
- comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina;

- conferência de cálculos.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 55.589.143,90. Este valor corresponde ao do Contrato nº 23/2010-SEHAB, firmado com o Consórcio Etemp/Croma, vencedor da Concorrência 13/2010-SEHAB.

2.6 - Benefícios estimados

Como principal benefício destacam-se melhorias na forma de atuação da Administração, pois serão propostas medidas de modo a melhorar o controle da Administração sobre alguns itens de serviço, minimizando, assim, os riscos de pagamentos indevidos e superfaturamentos. Outro benefício desta auditoria é o fornecimento de subsídios para atuação do Congresso Nacional.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Entende-se que o achado se enquadra dentre os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) previstos no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), pois configura grave desvio em relação aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública. O dano ao erário fica caracterizado perante a existência de cláusula que impedia a oferta de desconto pelas licitantes para serviços que correspondem a 19% do valor total da obra e, ainda, pela presença de cláusula vedando uma mesma licitante de vencer a concorrência de mais de um lote, pois as licitantes formularam suas propostas já sabendo que apenas uma única licitante pré-qualificada não se sagraria vencedora de nenhum dos lotes, pois havia 15 lotes e 16 licitantes pré-qualificadas. Dessa forma, apenas por uma chance remota ela não sairia adjudicatária de nenhum lote. Some-se a isso a existência de cláusulas restringindo a participação de licitantes, a exemplo, valores dos índices econômico-financeiros exigidos acima dos usuais, quantitativos da qualificação técnica excedendo o limite de 50% constante na jurisprudência do TCU, etc. Com tudo isso, a média dos descontos obtidos pela Administração para todos os quinze lotes foi de apenas 2%, o que indica que não foi propiciada a devida competitividade do certame.?

Porém, classifica-se este achado como IG-C, uma vez que, no TC 006.574/2011-4, referente à fiscalização do edital do Lote 12, muito similar a este e com os mesmos indícios de irregularidade, o Relator não acolheu a classificação de IG-P proposta pelas razões expostas no referido processo.?

3.1.2 - Situação encontrada:

Da análise do edital da Concorrência 013/2010-SEHAB, relativo à execução de obras do Programa de Urbanização de Favelas - Lote 13, e do respectivo edital da pré-qualificação que o antecedeu (Edital CH-13/15/2009-SEHAB), foram identificados os seguintes indícios de restrição à competitividade da licitação:

a) Existência de cláusula no edital impondo preço fixo para 19% do orçamento das propostas;

b) Vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote - 16 licitantes foram pré-qualificadas à licitação de 15 lotes;

c) Exigência de que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas;

d) Exigência de que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato;

e) Quantitativos excessivos de alguns dos serviços exigidos na qualificação técnica;

f) Exigência de serviços sem relevância financeira na qualificação técnica operacional e profissional;

g) Valores excessivos dos índices econômico-financeiros.

A) Edital da Concorrência 013/2010-SEHAB

A.1) Existência de cláusula no edital impondo preço fixo para 19% do orçamento das propostas

O edital da Concorrência 13/2010-SEHAB estipulou preço fixo para uma parcela significativa dos serviços da planilha orçamentária, trazendo prejuízos à livre concorrência entre os licitantes e, por conseguinte, à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que os participantes do certame estavam impedidos de ofertarem descontos para os preços unitários de serviços relativos a 19,10% do orçamento da licitação. Ademais os valores fixados não foram tecnicamente fundamentados, impossibilitando, assim, que os licitantes pudessem avaliar a adequação dos preços unitários impostos pela Prefeitura.

Consta no subitem 11.3.6 do referido instrumento convocatório o que segue:

"11.3.6 Os escopos de Equipe de Apoio, Remoção de Interferências, Apoio Habitacional, Descarga e espalhamento de material em bota-fora licenciado/CETESB e mobilização e desmobilização de canteiro de obra, SÃO ITENS FIXADOS (QUANTIDADE E PREÇO UNITÁRIO) PARA O LOTE E NÃO PODERÃO SOFRER ALTERAÇÃO DO VALOR APRESENTADO NO ORÇAMENTO SEHAB (ANEXO I)."

No caso em tela houve a fixação de preços no edital, de modo que os valores dos itens listados na cláusula acima não podiam ser modificados nas propostas. Portanto, as licitantes não puderam conceder margem alguma de desconto para esses itens do orçamento.

Consoante jurisprudência desta Corte de Contas, é ilegal a fixação de valores de insumos e serviços que caracterize o estabelecimento de preço mínimo, pois compromete a seleção da proposta mais vantajosa, desrespeitando os preceitos estabelecidos nos arts. 3º e 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 775/2007-2a Câmara, 818/2008-2a Câmara, 87/2008-Plenário, 354/2008-Plenário, 363/2007-Plenário, 1.891/2006-Plenário e 963/2004-Plenário, entre outros).

Conforme será exposto na sequência e no achado relativo a projeto básico deficiente, agrava essa situação o fato de não existir a devida motivação técnica para os valores adotados pela Prefeitura em sua planilha orçamentária. Itens como "Apoio Habitacional" e "Remoção de Interferências" possuem descrição muito genérica e podem abranger uma grande variedade de serviços.

A falta de embasamento técnico para esses valores aliada à fixação dos respectivos preços unitários a serem contratados trouxeram prejuízos à competição do certame, pois, se por um lado impediu que licitantes ofertassem preços mais vantajosos, por outro pode ter inibido a participação de mais empresas na disputa, em virtude da falta de segurança de estar submetida a um contrato do qual se desconhece a contraprestação de uma parte relevante de seu orçamento.

Além desses casos, houve também a fixação indevida de serviços comuns da construção civil, para os quais os proponentes poderiam ter ofertado preços diferenciados, de acordo com as vantagens operacionais de cada uma dessas empresas. Os serviços "Descarga e Espalhamento de Material em Bota-fora Licenciado/CETESB" e "Mobilização e Desmobilização de Canteiro" enquadram-se nessa situação.

A seguir é trazida uma explanação detalhada sobre cada um dos serviços de preço fixado pelo

edital, com vistas a demonstrar de forma específica a inadequação do critério adotado no instrumento convocatório da Prefeitura de São Paulo.

A.1.1) Apoio Habitacional (R$ 4.475.690,10 ou 8,27% da planilha do edital)

Segundo o item 3.3 do Termo de Referência anexo ao edital, a remuneração desse serviço deve ser feita da seguinte forma:

"Para as famílias atingidas pelas obras, está previsto o item APOIO HABITACIONAL, que remunera os serviços referentes à verba de apoio habitacional e aluguel social, a saber:

- Verba de apoio habitacional - entende-se como o valor pago às famílias em caráter definitivo e que não optarem pela alternativa 'unidade habitacional'.

- Aluguel social - entende-se como o valor pago a título de aluguel durante a execução das obras das unidades habitacionais, para as famílias cadastradas que serão atendidas em unidades habitacionais destinadas ao reassentamento.

- Alojamento ou moradia provisória - entende-se como moradias de alvenaria construídas próximas à área de intervenção em módulos, com número de unidades adaptado para as áreas disponíveis, que atenderão a algumas famílias durante a execução das obras, que retornarão aos seus domicílios originais ou irão para as unidades habitacionais construídas."

Como pode se depreender do trecho extraído do Termo de Referência, esse item orçamentário poderia envolver uma ampla variedade de serviços, desde o trabalho social, até serviços de engenharia para construção de moradias provisórias, ou ainda pagamento de aluguel ou de verba definitiva para famílias que não optarem pela alternativa "unidade habitacional".

Justamente pela grande variabilidade de situações possíveis e pela relevância financeira envolvida, é que o preço unitário do item "Apoio Habitacional" deveria estar fortemente embasado em dados técnicos e levantamentos da Prefeitura. Dessa forma seria possível aos licitantes o conhecimento da situação, de modo que cada um pudesse elaborar seu plano de ataque e prever os serviços a serem realizados com essa verba.

Ao contrário disso, conforme será relatado no achado referente a projeto básico deficiente, o quantitativo de famílias foi estimado com base em levantamentos cadastrais desatualizados, que, após terem sido revistos, apresentaram uma divergência a maior de 37% sobre o valor inicialmente estimado.

O preço unitário constante do orçamento da licitação também não foi devidamente fundamentado e apresenta divergências em relação ao especificado no Termo de Referência. A composição de preço unitário do serviço "37.43. Apoio Habitacional" indica custos relacionados a aluguel de residência, conta de consumo de água, conta de consumo de energia elétrica e despesas com gás de cozinha, a serem remunerados em "quantidade de família x mês". Tal detalhamento somente é compatível com o item "Aluguel Social". Os demais itens indicados no Termo de Referência ("Verba de Apoio Habitacional e "Alojamento ou Moradia Provisória") são incompatíveis com essa unidade de medição. Além da contradição entre o Termo de Referência e a composição de preço unitário, falta no Projeto Básico a motivação técnica e a memória de cálculo do valor fixado.

Cabem aqui algumas considerações adicionais acerca da divergência entre o Termo de Referência e o orçamento do serviço.

Nos termos do orçamento, em que está descrita uma remuneração por família a cada mês, é questionável a necessidade de a Prefeitura contratar uma empresa construtora de obras para realizar estritamente um repasse de recursos de caráter eminentemente social à população (pagamento de aluguel, luz, água e gás). Se a PMSP intencionava, fixando o valor em licitação, garantir uma cota específica para cada família, não se vislumbra a necessidade de fazê-lo por meio de uma construtora. Da mesma forma como diversos outros programas sociais, a Prefeitura poderia realizar diretamente esse repasse à população, sem ter que arcar com os custos do BDI cobrados pelas empreiteiras. Cabe a mesma argumentação para o pagamento em definitivo de verba para famílias que não optassem pela alternativa unidade habitacional

Ademais, o critério de medição dificulta o controle dos pagamentos, pois a medição será feita com base nos quantitativos de famílias beneficiadas informados pelas contratadas, não sendo exigida a apresentação de recibos dos beneficiários nem sequer a identificação e o CPF de quem está recebendo os benefícios.

Ainda, segundo os parâmetros do Termo de Referência para esse item orçamentário, somente os serviços relativos à construção de "Alojamento ou moradia provisória", seria compatível com a licitação de obras. Para esse caso, entretanto, não caberia a fixação de preços, vez que as empreiteiras poderiam ofertar preços diferentes, de acordo com a estratégia empresarial de cada proponente. Também seria necessário que a Prefeitura detalhasse os serviços a serem prestados, especificando os materiais e padrões a serem empregados.

Analisando a memória de cálculo da 5ª medição, verifica-se que foram pagos R$ 4.800,00 para seis famílias e R$ 5.000,00 para uma família. Quando da auditoria do Lote 12 (TC 006.574/2011-4) constatou-se que estavam sendo pagos às famílias da favela do Sapé A os mesmos R$ 4.800,00, referentes a um ano de verba indenizatória de aluguel de R$ 400,00 (12 x R$ 400,00).

Assim, do mesmo modo que no lote 12, também no lote 13 enquanto se previa que as famílias seriam remuneradas com R$ 536,15 por mês, com desembolso de R$ 723,80 pela Prefeitura, cada família, na realidade, está recebendo R$ 400,00 por mês, ou seja, 25% a menos que o fixado pela PMSP.

Registre-se que, para efetuar o pagamento no valor solicitado pela contratada e compensar a diferença do preço unitário contratado, a Prefeitura, em vez de seguir o procedimento descrito no critério de medição do item, qual seja multiplicar o número total de famílias que recebeu a verba pela quantidade de meses a que essa verba se destina, adotou o seguinte procedimento: dividiu o valor total que a contratada pagou às famílias pelo custo unitário constante na planilha, obtendo, assim, um quantitativo fictício de 63,04 famílias x mês.

Dessa forma, resta demonstrada a inadequação dos parâmetros utilizados para a contratação deste serviço.

A.1.2) Remoção de interferências (R$ 2.550.051,62 ou 4,71% da planilha do edital)

Segundo o Termo de Referência do anexo ao edital, esse item do orçamento remunera remoções de interferências necessárias para a execução das obras, tais como retirada e/ou relocação de postes de fiação elétrica, tubulações de gás, telefone, equipamentos de infraestrutura urbana, etc. Daí se depreende que esse item pode ter uma variação de custo significativa, a depender da situação de cada assentamento precário e do projeto a ser executado.

Conforme exposto no achado referente a projeto básico deficiente, este item está considerado como verba, inexistindo qualquer projeto para identificação de quais interferências estariam sendo consideradas.

De acordo com o Termo de Referência anexo ao edital (item 3.4.7), para a quantificação desses serviços, a Prefeitura adotou "...uma taxa de 5% do valor da obra que serão medidos conforme os itens já existentes na planilha orçamentária OU PELA APROVAÇÃO DA SEHAB DE NOVOS PREÇOS". Ou seja, em que pese o preço ter sido fixado na planilha, há previsão de que ele possa ser alterado no decorrer da execução do contrato.

Assim como no item anterior, o preço unitário atribuído ao serviço "Remoção de Interferências" não foi lastreado em estudos técnicos e levantamentos que permitissem aos licitantes avaliar se a previsão de 5% do valor da obra seria uma remuneração adequada. Não se questiona a dificuldade de se realizar prospecções em favelas ocupadas, mas sim a falta de demonstração com base em dados técnicos e objetivos quanto à adequação do valor imposto pela Prefeitura, de forma que a minimizar a alteração dos valores desses serviços durante a execução do contrato e propiciar aos licitantes dados para avaliação crítica do custo estipulado.

A própria Prefeitura, ao prever que o valor do item orçamentário poderia ser alterado durante a execução contratual, reconhece a variabilidade de preços unitários para o serviço. Sendo assim, não se justifica a fixação desses valores nas propostas dos licitantes. Além disso, os parâmetros para obtenção do custo estimado deveriam estar explícitos. Mais uma vez, demonstra-se que o binômio falta de motivação técnica e fixação de preços trouxe prejuízos à competição no certame.

Questiona-se, ainda, o critério de medição deste serviço, pois não está discriminado como será feita a medição, sendo que deveria ter sido estabelecido, pelo menos, um valor a ser medido para cada tipo de remoção de interferências, por exemplo, remanejamento de postes, remanejamento por metro de rede de água, de telefonia, etc. Além disso, no critério de medição deveria estar explícita a necessidade de a contratada apresentar fotografias, atestadas pela fiscalização, que comprovem a existência de tais interferências, de modo a impossibilitar às contratadas serem remuneradas por serviços que não realizaram, uma vez que boa parte das interferências estão enterradas, sendo de difícil comprovação depois de executadas.

Assim, resta transparente a inadequação da verba para remanejamento de interferências.

A.1.3) Equipe de apoio (R$ 1.776.768,00 ou 3,28% da planilha do edital)

Segundo a planilha orçamentária (itens 03.27.00 e 03.29.00) e as composições de custo dos serviços, esses itens remuneram, por hora, profissionais de engenharia/arquitetura de nível superior sênior e pleno.

Entende-se inadequada a fixação de seus custos, pois os salários pagos a estes profissionais variam de empresa para empresa. Dessa forma, deveria ser permitido aos licitantes que ofertassem o preço desses serviços em conformidade com a realidade das remunerações por eles praticadas.

A.1.4) Mobilização e desmobilização de canteiro de obras (R$ 593.575,84 ou 1,10% da planilha do edital)

Conforme consta do Termo de Referência (item 3.2), o serviço "Mobilização e desmobilização de canteiro de obras" corresponde à instalação do canteiro de obras e do escritório para fiscalização e acompanhamento social.

É cediço que a quantidade e o porte destas construções dependem diretamente da política de cada empresa, pois deve considerar, por exemplo, se serão construídos laboratórios na obra ou se serão subcontratadas firmas especializadas neste serviço. Outro exemplo são as diretrizes da empresa para com

seus estoques, pois se for padrão dela trabalhar com estoques reduzidos de materiais, suas instalações de almoxarifado também serão reduzidas. Também é bastante variável, o material a ser empregado na construção desses canteiros (madeirites, chapas metálicas, contêineres, etc.)

Vale observar que estes serviços estão considerados em verba, inexistindo definição do tamanho exato das instalações de canteiro. Ou seja, a contratada será remunerada pelo custo total estimado pela PMSP ainda que opte por executar um canteiro de obras com dimensões reduzidas ou com materiais mais simples.

Dessa forma, diante dessa grande possibilidade de variações nas formas e materiais de instalação de canteiros, bem como de seus custos, deveria ter sido permitido que os licitantes ofertassem preços diferenciados, de forma a poderem repassar à Administração a redução de custo decorrente de suas vantagens competitivas. Assim, entende-se inadequada a fixação do custo desse item orçamentário, pois se tratam de serviços presentes em todas as obras públicas, nas quais é permitida a variação desses custos nas propostas dos licitantes, inexistindo razões que justifiquem essa fixação.

A.1.5) Descarga e espalhamento de material em Bota-fora licenciado/CETESB - DE SÁ (R$ 944.223,02 ou 1,74% da planilha do edital)

Conforme composição de preços unitários apresentada pela PMSP, o referido serviço corresponde à "Disposição final de resíduos de construção civil (Classe A): solo e entulho de obra". Este serviço também é comum em obras públicas e, face ao elevado volume de material que será depositado, negociações diretas entre as licitantes e as empresas proprietárias de aterros poderiam permitir significativas reduções no preço desse serviço.

Sendo assim, não há justificativa para fixar o preço desse serviço e proibir que as licitantes ofertassem descontos para a Administração.

Em síntese, ao utilizar preços unitários sem a devida motivação técnica e, principalmente, estabelecer cláusula fixando o valor de serviços correspondentes a 19,10% do orçamento da obra, a Prefeitura limitou a competição entre os licitantes, visto que eventuais vantagens advindas da estratégia de cada empresa para executar o contrato não puderam ser repassadas à Administração, além de infringir ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, que veda a fixação de preços mínimos, e ao princípio da escolha da proposta mais vantajosa e da economicidade.

B) Edital da pré-qualificação CH-13/15/2009-SEHAB

Consoante já exposto, a Sehab licitou de uma vez várias obras de urbanização de favelas, distribuídas em 15 lotes, sendo que, nesta auditoria, estão sendo analisadas as obras do Lote 13 (favela Sapé B). A participação nas respectivas concorrências estava condicionada à pré-qualificação das licitantes, que, no caso do Lote 13, se deu por meio do edital de Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, de 03/09/2009.

Registre-se que cada um dos 15 lotes teve seu próprio edital de pré-qualificação (Editais de Pré-Qualificação CH-01/15/2009-SEHAB a CH-15/15/2009-SEHAB), publicados concomitantemente, com cláusulas e exigências iguais (habilitação jurídica e qualificação técnica e econômico-financeira), variando tão somente os quantitativos dos serviços exigidos na qualificação técnica.

Em que pese a admissibilidade do instituto da pré-qualificação, ele deve ser adotado com cautela, pois eleva o risco de conluio entre as licitantes, uma vez que já se sabe de antemão quais empresas poderão participar da concorrência. Nesse sentido, transcreve-se trecho do livro "Obras Públicas:

Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização", autor Cláudio Sarian Altounian, editora Fórum:

"Cabe notar a especial atenção a ser dada quando da utilização desse procedimento [pré-qualificação]. Se, por exemplo, número reduzido de empresas lograrem êxito na pré-qualificação, será alto o risco de conluio quando da apresentação das propostas, visto que serão previamente conhecidos os licitantes que poderão apresentar seus preços. Pior se houver apenas uma empresa pré-qualificada, situação em que deixará de haver competitividade na apresentação dos preços. Nesses casos, a Administração deverá avaliar a conveniência da revogação do certame, sob pena de não conseguir obter a proposta mais vantajosa." (página 245, 2ª edição).

Como se observa, o instituto da pré-qualificação pode ensejar o conluio entre as licitantes, comprometendo, assim, a competitividade do certame; e, uma vez verificadas situações que possam prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa, deve-se avaliar até mesmo a revogação da licitação.

No presente caso, o excesso de cláusulas restritivas no edital da pré-qualificação (exposto nos itens deste achado) fez com que, PARA OS QUINZE LOTES, 25 empresas ou consórcios de empresas tentaram se pré-qualificar. Dessas, 09 licitantes foram inabilitadas para a participação de qualquer um dos 15 lotes (são elas: Consórcio HAP/Cowan, Consórcio Saenge/Piacentini, Consórcio CR Almeida/ Consbem, Construcap CCPS, Construtora Squadro, Telar Engenharia, Soebe Construções, Consórcio Amafi/Stemag, Consórcio JRA/EME) e 16 foram pré-qualificadas.

Registra-se que, conforme informação obtida na Ata de Reunião publicada em 03/12/2009, 60 empresas adquiriram o edital e 50 realizaram as visitas técnicas.

B.1) Vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote - 16 licitantes foram pré-qualificadas à licitação de 15 lotes

Dentre os critérios de julgamento prescritos no item 13.2 do edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB e no item 1.4 do edital da Concorrência 13/2010-SEHAB, consta que adjudicado o objeto a uma vencedora, ficará ela automaticamente excluída das demais concorrências integrantes do Programa. Entende-se irregular a existência deste critério, conforme se passa a demonstrar.

Como já exposto, apenas 16 licitantes se pré-qualificaram para a concorrência dos 15 Lotes, e como cada uma somente poderia sagrar-se vencedora de um único lote, as licitantes formularam suas propostas já sabendo que, à exceção de uma única empresa, todas as demais sagrar-se-iam vencedoras de algum lote.

Resta assim, configurado o risco de não se obter a proposta mais vantajosa, pois as licitantes pré-qualificadas não só sabiam de antemão quem eram suas concorrentes como ainda sabiam que apenas por uma chance remota não sairia vencedora de nenhum dos lotes, ou seja, as licitantes não tinham motivação suficiente para ofertar descontos relevantes se sabiam que tinham 93,75% de chances de ganhar algum dos lotes licitados, motivo pelo qual se entende estar claramente prejudicada a competitividade do certame.

Cita-se, como exemplo, o caso específico do Lote 13, em que embora 13 (treze) licitantes tenham apresentado propostas, apenas 02 (duas) foram abertas, tendo sido todas as 11 (onze) demais propostas devolvidas intactas às licitantes pelo fato de já terem se sagrado vencedoras nos demais lotes (vide quadro resumo ao final deste achado). Ou seja, embora um número razoável de licitantes tenham apresentado proposta para o Lote 13, somente 02 (duas) licitantes participaram efetivamente desse certame, tendo sido obtido apenas 2,4% de desconto, o que deixa transparente o prejuízo à competitividade e explicita a inadequação deste critério.

É de se ressaltar, ainda, que o desconto médio obtido nos 15 Lotes foi de 2%, ou seja, desconto significativamente reduzido, que novamente indica que não se propiciou a devida competitividade no certame.

Quando do encaminhamento dos documentos solicitados por meio do Ofício de Diligência 237/2011-TCU/SECOB-3, a PMSP apresentou o Ofício 437/SEHAB.G/2011, no qual consta a informação de que o critério de vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote visou garantir a ampla participação de empresas e ainda a exequibilidade de cada lote de obras licitado, uma vez que todos os contratos têm como meta serem executados concomitantemente.

Porém, se o intuito era de se garantir a execução concomitante de todos os lotes, a PMSP poderia ter elaborado, por exemplo, critérios de habilitação cumulativos, compatíveis com as exigências correspondentes à execução concomitante de mais de um lote, o que possibilitaria avaliar a capacidade de uma mesma empresa ou consórcio licitante executar mais de um lote ao mesmo tempo.

Sendo assim, entende-se que a vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote não se justifica, pois, pelo fatos ocorridos, verificou-se que este critério prejudicou a competitividade do certame e, ainda, infringiu o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, bem como o caput e o inciso I do §1º do art. 3º da Lei 8.666/93.

B.2) Exigência de que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas

No subitem 7.6.2.1, ALÍNEA "A", do edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, que versa sobre as exigências para a qualificação técnica das licitantes na pré-qualificação, consta que os serviços de alvenaria, instalações prediais (elétricas, hidráulicas, de incêndio e de gás), construção de alojamentos provisórios, equipamentos urbanos (playground e/ou pista de skate e/ou quadra poliesportiva), elaboração de projetos executivos, armação de aço CA-50 e/ou CA-60, concreto fck>=18MPa, caixilhos metálicos e fundação profunda deveriam ser comprovados em contratos de obras de urbanização de favelas que contemplassem a construção de no mínimo 200 unidades de habitações populares em edificações de 05 ou mais pavimentos, com acompanhamento social e remoção ou transferência de famílias.

Ainda no subitem 7.6.2.1, ALÍNEA "B", do edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, que versa sobre mais exigências para a qualificação técnica das licitantes na pré-qualificação, consta que os serviços demolição de concreto, pavimento asfáltico, rede de drenagem em tubos de concreto, canalização de córrego, muros de contenção, rede coletora de esgoto e rede de distribuição de água também deveriam ser comprovados em contratos de obras de urbanização de favelas, com acompanhamento social e remoção ou transferência de famílias.

Com relação à necessidade de que os serviços fossem comprovados em obras com acompanhamento social e remoção de famílias, é de se ressaltar que, uma vez removidas as famílias, o que se tem é um terreno numa condição comum a qualquer obra de urbanização, ou seja, o acompanhamento social e a remoção das famílias é tão somente mais um serviço para o qual deveria ser exigida a comprovação da qualificação técnica e não uma condicionante para todos os demais serviços.

Acerca da necessidade de que tenham sido executados em obras de urbanização de favelas, pode-se observar que os serviços são todos típicos de engenharia, encontrados nas mais diversas obras, não possuindo diferença em executá-los em obras de urbanização de favelas ou não. A título de exemplificação citam-se os serviços de alvenaria, concreto, armação e instalações prediais, que são

serviços básicos na construção de quaisquer edificações.

Assim, uma empresa que tenha experiência em remoção de famílias e também nos serviços de engenharia exigidos, ainda que os tenha executado em outras obras (aeroportos, escolas, prédios, etc), teria aptidão para executá-los todos em uma obra de urbanização de favela, pois o método construtivo é o mesmo, não sofrendo interferência por ser executado ou não em favelas.

Nesse sentido, transcrevem-se trechos do Acórdão 855/2009- TCU-Plenário e respectivo Voto:

VOTO:

"Consoante anotou a unidade técnica em instrução inicial, no primeiro caso, havendo coincidência da técnica construtiva, a exigência de atestado referente à construção de uma edificação numa favela, por exemplo, afigurar-se-ia desnecessária, restringindo a competitividade do certame e violando a igualdade entre as licitantes."

ACÓRDÃO:

"9.2. esclarecer à Prefeitura Municipal de Ipatinga/MG quanto à possibilidade de prosseguimento da Concorrência Pública n.º 014/2008, desde que, sob pena de nulidade, sejam promovidas as alterações pertinentes no edital da licitação, de modo a explicitar que:
9.2.1. no subitem 7.10. 'h.1' as obras a serem comprovadas não precisam ter sido executadas dentro de área sub-normal [favelas], mas em qualquer local;"

Registre-se que esta irregularidade foi objeto de recursos e/ou impugnações pelas empresas Construcap-CCPS Engenharia e Comércio S/A, SAENGE Engenharia de Saneamento e Edificações Ltda., Construtora Piacentini Ltda., Telar Engenharia e Comércio Ltda., Egesa Engenharia S/A e Amafi Comercial e Construtora Ltda., tendo a PMSP os indeferido (Atas de Reunião publicadas em 03/12/2009 e 05/12/2009), sob a alegação de que as exigências encontrariam amparo legal no inciso II do art. 30 da Lei de Licitações, que preceitua que a documentação relativa à qualificação técnica deve se limitar à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

Porém, a alegação da PMSP não procede, pois o órgão não levou em conta o § 5º daquele mesmo artigo em que consta a vedação à exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta lei, que inibam a participação na licitação.

Ressalta-se que, por causa da exigência de que os serviços tenham sido comprovados todos em obras de urbanização de favelas, oito das nove licitantes inabilitadas à participação de qualquer um dos 15 (quinze) lotes tiveram parte de seus atestados desconsiderados, senão vejamos:

- Consórcio Saenge-Piacentini: quantidade de atestados desconsiderados: 09;
- Consórcio Hap-Cowan: quantidade de atestados desconsiderados: 04;
- Consórcio CR Almeida/Consbem: quantidade de atestados desconsiderados: 06;
- Construcap CCPS: quantidade de atestados desconsiderados: 12;
- Telar Engenharia: quantidade de atestados desconsiderados: 03;
- Soebe Construções: quantidade de atestados desconsiderados: 10;
- Consórcio Amafi-Stemag: quantidade de atestados desconsiderados: 14;
- Consórcio Urbaniza (JRA-EME): quantidade de atestados desconsiderados: 05.

Dessa forma, entende-se que a exigência de que os serviços da qualificação técnica sejam comprovados em contratos de obras de urbanização de favelas com acompanhamento social e remoção ou transferência de famílias infringiu o §5º do art. 30 da Lei 8.666/93 e restringiu a competitividade do certame.

B.3) Exigência de que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato

Consta no item 7.6.2.1 do edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, que os dezoito serviços descritos na qualificação técnica devem ser comprovados em um único contrato, o que torna o edital restritivo, conforme exposto adiante.

Os serviços exigidos para a comprovação da qualificação técnica variam entre serviços típicos de obras de edificações (fundações, alvenaria, caixilhos, instalações prediais, armação e concreto), serviços de terraplenagem (escavação mecânica e transporte de material), serviços típicos de obras de drenagem (rede de drenagem em tubos de concreto e canalização de córregos), serviços de pavimentação (pavimento asfáltico) e serviços de saneamento (rede coletora de esgoto e rede distribuidora de água).

No citado item do edital, consta que todos estes serviços devem ser comprovados em um único contrato ou em contratos simultâneos, desde que atendidos os seguintes critérios:

- para os serviços de alvenaria, instalações prediais, rede externa de alimentação de energia elétrica, construção de alojamentos provisórios, equipamentos urbanos, projetos executivos, armação em aço CA-50 e/ou CA-60, concreto fck>=18MPa, caixilho metálico e fundação profunda, pelo menos 08 (oito) destes 10 (dez) itens devem ser comprovados em um único contrato de urbanização de favela com pelo menos 300 domicílios e que contemple a construção de no mínimo 60 unidades de habitações populares em edificações com 5 (cinco) ou mais pavimentos, com acompanhamento social e remoção ou transferência de no mínimo 60 famílias;
- para os serviços de demolição de concreto e/ou alvenaria, escavação mecânica e transporte de material, redes de drenagem em tubos de concreto, pavimento asfáltico, canalização de córrego, muros de contenção, rede coletora de esgoto e rede distribuidora de água, pelo menos 06 (seis) destes 08 (oito) itens devem ser comprovados em um único contrato de urbanização de favela com pelo menos 300 domicílios, com acompanhamento social e remoção ou transferência de no mínimo 60 famílias.

Como se observa, os serviços exigidos são tão distintos e independentes entre si, que dificilmente são encontrados todos eles em um único contrato.

Vale ressaltar que, ainda que haja a possibilidade de comprovação de serviços em mais de um contrato, por força do item 7.6.2.1 é necessário que quase todos eles tenham sido executados em um único contrato.

Não se vislumbra, assim, motivos que justifiquem a necessidade de que esses serviços tenham constado todos ou quase todos em um único contrato, pois uma empresa que, em um mesmo período, tenha executado obras de pavimentação, obras de canalização de córregos e obras de edificações, ainda que em contratos distintos, deterá capacitação técnica operacional para executar todos estes serviços concomitantemente na obra em comento.

Novamente, registra-se que esta irregularidade foi objeto de recursos e/ou impugnações pelas empresas Construcap-CCPS Engenharia e Comércio S/A, SAENGE Engenharia de Saneamento e Edificações Ltda., Construtora Piacentini Ltda., Telar Engenharia e Comércio Ltda., Egesa Engenharia S/A e Amafi Comercial e Construtora Ltda., tendo a PMSP os indeferido (Atas de Reunião publicadas em 03/12/2009 e 05/12/2009), sob a alegação de que as exigências encontrariam amparo legal no inciso II do

art. 30 da Lei de Licitações.

Ressalta-se que a exigência de que todos ou quase todos os serviços tenham sido executados em um único contrato foi um dos motivos que levou à inabilitação das seguintes licitantes para a participação de qualquer um dos quinze lotes: Consórcio Saenge-Piacentini; Consórcio Hap-Cowan; Consórcio CR Almeida-Consbem; Consórcio Amafi-Stemag e Consórcio Urbaniza (JRA-EME).

Desse modo, não bastasse a exigência de que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas (exigência tratada no item anterior - "B.2"), entende-se que a exigência de que a comprovação da qualificação técnica também seja em um único contrato prejudicou ainda mais a competitividade do certame e restringiu o universo de licitantes aptas a participarem da licitação.

B.4) Quantitativos excessivos de alguns dos serviços exigidos na qualificação técnica

Da análise do subitem 7.6.2.1, alíneas "A" e "B" do edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, verificaram-se irregularidades acerca dos quantitativos exigidos para alguns dos serviços da qualificação técnica, conforme exposto na sequência.

Consoante a jurisprudência do TCU, os quantitativos dos serviços exigidos na qualificação técnica devem se limitar a, no máximo, 50% das quantidades previstas na planilha. Nesse sentido são os Acórdãos 1284/03-P, 2215/08-P e 1949/08-P, cuja transcrição deste último apresenta-se a seguir:

"9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Peixoto de Azevedo (MT) que, nas próximas licitações e contratações custeadas com recursos federais:
9.2.4. para fins de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, abstenha-se de estabelecer percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados no processo administrativo relativo à licitação, previamente à publicação do respectivo edital, ou no próprio edital e em seus anexos, em observância ao disposto nos arts. 37, XXI, da Constituição Federal; 3º, § 1º, I, e 30, II, da Lei nº 8.666/1993;".

Abaixo, apresentam-se os serviços cujos quantitativos exigidos na qualificação técnica extrapolaram esse limite:

- Item 7.6.2.1.A.a - Alvenaria de vedação em blocos de concreto e/ou alvenaria estrutural armada e consolidada com concreto Grout (quantidade total da planilha = 46.413,31 m²; quantidade a ser comprovada = 25.600 m² = 55%);

- Item 7.6.2.1.A.j - Fundação profunda (quantidade total da planilha = 14.182,67 m; quantidade a ser comprovada = 9.000 m = 63%);

- Item 7.6.2.1.B.c - Redes de drenagem em tubos de concreto (quantidade total da planilha = 642 m; quantidade a ser comprovada = 450 m = 70%);

Assim sendo, constata-se que os quantitativos de alguns dos serviços exigidos na qualificação técnica excedem o limite de 50% aceito pela jurisprudência do TCU.

B.5) Exigência de serviços sem relevância financeira na qualificação técnica operacional e profissional

Consta no subitem 7.6.8 do edital da Pré-Qualificação CH-13-15/2009-SEHAB que os serviços para

os quais deve ser comprovada a qualificação técnica profissional das licitantes são os mesmos constantes na qualificação técnica operacional, definidos no subitem 7.6.2.1, porém sem os respectivos quantitativos.

Da análise do subitem 7.6.2.1, alíneas "A" e "B", verificou-se o seguinte serviço exigido na qualificação técnica operacional, e por consequência na qualificação técnica profissional, que não possui relevância financeira:

- Item 7.6.2.1.B.c - Redes de drenagem em tubos de concreto (valor total dos serviços relativos às tubulações de concreto para drenagem = R$ 37.174,28 (0,07%)).

Consoante o art. 30 da Lei 8.666/93, corroborado pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 0657/2004-P, 1891/2006-P, 1771/2007-P, 2640/2007-P, 597/2008-P entre outros), os serviços exigidos na qualificação técnica operacional e profissional devem possuir, simultaneamente, relevância técnica e financeira.

Ainda nesse sentido, vale registrar a existência da Súmula TCU nº 263/2011, a qual preceitua que, para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Assim sendo, entende-se que a exigência de serviços sem relevância financeira na qualificação técnica afronta o art. 30 da Lei 8.666/93 e a jurisprudência do TCU.

B.6) Valores excessivos dos índices econômico-financeiros

Da análise do item 7.5.4 do edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, que versa sobre os índices exigidos para a qualificação econômico-financeira, consta que, para a qualificação econômico financeira, as licitantes deveriam possuir índice de liquidez geral e corrente maior ou igual a 1,5 (um e meio), o que se entende restritivo, conforme exposto adiante.

Comparando-se este valor com o adotado em licitações realizadas por outros órgãos para contratações de objetos semelhantes, pode-se observar que este valor está acima do praticado.

A título de exemplificação, cita-se a Concorrência 015/11, realizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano do Estado de São Paulo - CDHU visando a contratação de empresa para a execução de obras e serviços de engenharia, inclusive elaboração de projeto executivo, para realização de empreendimento com 228 unidades habitacionais no município de São Bernardo do Campo, região metropolitana de São Paulo. Naquela concorrência, em que pese a similaridade do objeto, o valor mínimo para o índice de liquidez corrente era de 1,0 (item 13.1.4 daquele edital), ou seja, inferior ao exigido pela PMSP.

Outro exemplo é a Concorrência 015/2007, realizada pela Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro visando à contratação de empresa para a execução, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de obras de urbanização e edificação, envolvendo remanejamento de domicílios localizados em áreas de risco, na favela Luis Fernando Victor Filho, no município do Rio de Janeiro/RJ. Naquela concorrência, em que pese a similaridade do objeto, o valor mínimo para o índice de liquidez geral era de 1,0 (item 9.01.C daquele edital), ou seja, também inferior ao exigido pela PMSP.

Quando da auditoria no edital do Lote 12 (TC 006.574/2011-4), localizou-se no processo

administrativo da PMSP referente ao Lote 12, o Memorando 31A/HABI3/2009, elaborado pelo Diretor de Divisão Técnica de Projetos e Obras, em que consta a seguinte justificativa para os índices econômicos financeiros adotados:

"A avaliação da boa situação financeira de uma empresa se faz por meio de demonstração de índices contábeis usualmente adotados, o de liquidez geral, liquidez corrente e grau de endividamento. Estes índices serão os que estaremos adotando COM LIMITES MAIS RIGOROSOS PARA A AVALIAÇÃO FINANCEIRA DAS EMPRESAS."

Vale observar que, embora o Memorando 31A/HABI3/2009 faça parte do processo administrativo referente ao Lote 12, o expediente foi elaborado para justificar os índices adotados para os 15 (quinze) lotes, haja vista terem os mesmos valores.

No Ofício 437/HABI.G/2011, de encaminhamento ao TCU dos documentos referentes ao Lote 13, consta a seguinte justificativa para os valores dos índices da qualificação econômico-financeira:

"Os valores dos índices exigidos nos editais em comento foram definidos levando-se em consideração a realidade do segmento do mercado da construção de obras públicas, das peculiaridades das obras licitadas e as necessidades da Administração Pública Municipal, porém sem ferir o caráter competitivo dos certames.

(...)

Os valores adotados nos Editais das Pré-Qualificações em análise são usualmente requeridos nas licitações de obras públicas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais, tais como DER/SP (Regulamento para Licitação e Contratação de Obras e Serviços de Engenharia), o CDHU (conforme o edital da Concorrência nº 003/10), DERSA (exemplificado pelo edital da Concorrência nº 020/2010), etc."

Porém, discorda-se da alegação da PMSP, pois, como se pode notar, os argumentos apresentados foram genéricos, não tendo sido apresentados elementos que justifiquem a adoção de valores acima dos usuais em obras semelhantes.

Com relação aos exemplos apresentados, entende-se inadequado basear-se em editais do Departamento de Estradas e Rodagem de São Paulo (DER-SP) e do Desenvolvimento Rodoviário SA (DERSA), pois aqueles órgãos tem por foco a execução de obras rodoviárias, ou seja, objetos completamente distintos de urbanização de favelas.

Para o citado edital da Concorrência 003/10 do CDHU, pode-se observar que o índice de liquidez corrente daquele edital também era 1,0 (item 14.1.4 daquele edital), ou seja, inferior ao adotado pela PMSP, o que corrobora o apontado.

Dessa forma, entende-se que o valor dos índices de liquidez adotados restringiu o caráter competitivo da licitação, indo de encontro ao art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

**3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(IG-C) - Contrato 23/2010-SEHAB**, 22/12/2010, Execução das obras do Programa de Urbanização de Favelas Lote 13 (Sapé B e Águas Podres), no âmbito da coordenação de habitação da SEHAB, integrada pela Superintendência de Habitação Popular HABI, pelo Programa Mananciais e pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo - RESOLO., Consórcio Etemp/Croma.

**3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Negligência - Não observação das vedações e limites da Lei 8.666/93 e da jurisprudência do TCU quanto à obrigatoriedade de possibilitar que as licitantes ofertassem descontos em todos os itens da planilha e quanto às limitações das exigências contidas nas cláusulas da qualificação técnica e na qualificação econômico-financeira.

**3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:**

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito real) - Possibilidade de não selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

**3.1.6 - Critérios:**

Constituição Federal, art. 37, inciso xxi

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 27; art. 30; art. 31; art. 40

**3.1.7 - Evidências:**

Edital Pré-Qualificação - Urbanização de Favelas - Lote 13.

Edital da Concorrencia 13_2010 - Lote 13.

Termo de Referência.

Composição de preço unitário do item 37.43 Apoio Habitacional.

5a Medicao com memoria de calculo.

Planilha de Referência - Lote 13 - Sapé B e Águas Podres.

Composicao de preco unitario item 45-52 Descarga e Espalhamento de material em bota-fora.

Ata de reunião publicada em 03-12-2009 folha 01-02.

Ata de reunião publicada em 03-12-2009 folha 02-02.

Ata de reunião publicada em 05-12-2009.

Oficio 437_HABI_G_2011.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 1.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 2.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 3.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 4.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 5.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 6.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 7.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 8.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 9.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 10.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 11.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 12.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 13 - Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 13.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 14.

Análise Técnica de julgamento da pré-qualificação - Lote 15.

Concorrência_15-11-CDHU-SP.

Concorrencia 015-2007-SMH-RJ.

Concorrência 03-10-CDHU-SP.

Aprovação jurídica do edital da pré-qualificação - Aprovação jurídica do edital da pré-qualificação (fl de informação 130).

Ata Homologação da Pré-qualificação.

Memorando_31A-HABI-3_2009-PMSP.

**3.1.8 - Conclusão da equipe:**

Pelo exposto, foi verificada a existência, no edital da Concorrência 13/2010/SEHAB, de cláusula que estipulava serviços com preços fixos na planilha, ou seja, serviços para os quais as licitantes não poderiam ofertar descontos, serviços estes que representam juntos 19% do valor total constante na planilha orçamentária anexa ao edital. Além disso, verificou-se a presença, no edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, que antecedeu a Concorrência 13/2010/SEHAB, de cláusula vedando uma

mesma licitante de vencer a concorrência de mais de um lote, fazendo com que as licitantes tenham formulado suas propostas já sabendo que, uma vez que havia 15 lotes e 16 licitantes pré-qualificadas, apenas uma única licitante pré-qualificada não se sagraria vencedora de nenhum dos lotes, ou seja, apenas por uma chance remota ela não sairia adjudicatária de nenhum lote. No caso específico do Lote 13, embora 13 (treze) licitantes tenham apresentado propostas, apenas 02 (duas) foram abertas, tendo sido todas as 11 (onze) demais propostas devolvidas intactas às licitantes pelo fato de já terem se sagrado vencedoras em algum outro lote licitado, o que deixa claro que este critério trouxe prejuízos à competitividade do certame. Ainda acerca do edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, foram verificados também os seguintes indícios de restrição à competição: exigência de que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas; exigência de que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato; quantitativos excessivos de alguns dos serviços exigidos na qualificação técnica; exigência de serviços sem relevância financeira na qualificação técnica operacional e profissional; e valores excessivos dos índices econômico-financeiros.

Sendo assim, previamente às audiências, será proposta a realização de oitivas da PMSP, do consórcio contratado, da Caixa, do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para se manifestarem acerca dos indícios de irregularidade apontados neste relatório e oitiva da PMSP para se manifestar sobre as definições de responsabilidades constantes no texto deste achado. Esta proposta coaduna-se com teor do Despacho exarado pelo Relator no âmbito do TC 006.574/2011/4, que trata da fiscalização do edital de urbanização de favelas em São Paulo/SP - Lote 12, similar ao edital em análise e cujos indícios de irregularidades foram também similares aos ora apontados.

Além disso, face às deficiências verificadas nos critérios de medição de alguns itens de serviço e visando melhorar os controles da Administração e minimizar os riscos de pagamentos indevidos e superfaturamentos, serão propostas determinações à PMSP para que promova alterações nos critérios de medições dos itens de serviço discriminados a seguir:

- Apoio Habitacional: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de recibo assinado pelo chefe da família que recebeu a quantia paga a título de reembolso de aluguel, constando a respectiva identificação deste (nome e CPF), bem como o valor por ele recebido.
- Remoção de Interferências: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de registro fotográfico, com o ateste da fiscalização, de todas as interferências remanejadas e proceda à definição do custo para remanejamento de cada uma das interferências (custo por unidade de poste remanejado, custo por metro de rede de água / esgoto / telefonia / elétrica, etc).
- Mobilização e Desmobilização do Canteiro de Obras: proceda à definição do custo por m² de canteiro e somente efetue medições à contratada dos quantitativos efetivamente executados.

**3.1.9 - Responsáveis:**

**Nome:** Jorge da Fonseca Osório **- CPF:** 086.351.128-73 **- Cargo:** Chefe da Assessoria Técnica e Jurídica da SEHAB/GAB (desde 3/9/2009)

**Conduta:** Ter emitido parecer jurídico (Folha de Informação nº 130 do processo nº 2009-0.176.541-0) aprovando os editais das Pré-Qualificações CH-01/15/2009 a CH-15/15/2009 com as seguintes cláusulas restritivas à competitividade: i) vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote; ii)exigência de que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas; e iii) Exigência de que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato, quando deveria ter zelado pela ampla competitividade do certame.

**Nexo de causalidade:** A aprovação jurídica do edital de pré-qualificação nº CH-13/15/2009 com cláusulas restritivas à competitividade restringiu desproporcionalmente o universo de licitantes aptas a participarem do certame.

**Culpabilidade:** É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele

adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, para o edital da Pré-Qualificação n° CH-13/15/2009, i) ter possibilitado uma mesma empresa vencer a concorrência de mais de um lote; ii) abster-se de exigir que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas; iii) abster-se de exigir que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato.

**Nome:** Elton Santa Fé Zacarias **- CPF:** 063.908.078-21 **- Cargo:** Secretário Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo (de 3/9/2009 até 28/7/2010)

**Nome:** Luis Henrique Tibiriçá Ramos **- CPF:** 936.794.918-91 **- Cargo:** Diretor de Divisão Técnica de Projetos e Obras - HABI 3 (desde 3/9/2009)

**Nome:** Elisabete França **- CPF:** 456.854.019-49 **- Cargo:** Superintendente de Habitação (desde 3/9/2009)

**Conduta:** 1) Terem elaborado o edital da Concorrência n° 13/2010-SEHAB com cláusula que estipulou preços fixos na planilha orçamentária quando deveriam ter possibilitado que as licitantes ofertassem descontos em todos os itens da planilha.

2) Terem elaborado o edital da Pré-Qualificação n° CH-13/15/2009 com as seguintes cláusulas restritivas à competitividade: i) vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote; ii) exigência de que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas; iii) Exigência de que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato; iv) quantitativos excessivos de alguns dos serviços exigidos na qualificação técnica; v) exigência de serviços sem relevância financeira na qualificação técnica operacional e profissional; e vi) valores excessivos dos índices econômico-financeiros, quando deveriam ter zelado pela ampla competitividade do certame.

**Nexo de causalidade:** 1) A elaboração do edital da Concorrência n° 12/2010-SEHAB com cláusula que estipulou preços fixos na planilha orçamentária impediu que as licitantes ofertassem descontos em todos os itens da planilha.

2) A elaboração do edital de pré-qualificação nº CH-12/15/2009 com cláusulas restritivas à competitividade restringiu desproporcionalmente o universo de licitantes aptas a participarem do certame.

**Culpabilidade:** É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveriam os responsáveis, para o Edital da Concorrência n° 13/2010-SEHAB, ter permitido que as licitantes ofertassem descontos em todos os itens da planilha e, para o edital da Pré-Qualificação n° CH-13/15/2009: i) ter permitido que uma mesma empresa vencesse a concorrência de mais de um lote; ii) abster-se de exigir que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas; iii) abster-se de exigir que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato; iv) abster-se de exigir quantitativos superiores a 50% para os serviços da qualificação técnica; v) abster-se de exigir serviços sem relevância financeira na qualificação técnica operacional e profissional; e vi) limitar os valores dos índices econômico-financeiros aos usuais em obras semelhantes.

O documento em que consta a definição dos responsáveis é o Ofício 437/HABI.G/2011, senão vejamos:

"Assim exposto, a responsabilidade pelas definições das exigências e aprovação dos projetos básicos (plantas e planilhas orçamentárias) dos editais de pré-qualificação, foi da Secretaria Municipal da Habitação e seu corpo técnico, representada por:

Elton Santa Fé Zacarias - Secretário Municipal de Habitação (no período do certame) CPF 6390807821.

Elisabete França - Superintendente da Habitação CPF 45685401949.

Luis Henrique Tibiriça Ramos - Diretor de Divisão Técnica de Projetos e Obras - HABI 3 CPF 93679491891."

**3.2 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.**

**3.2.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Entende-se que o achado se enquadra na definição de indício de irregularidade do inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), pois configura grave desvio em relação aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública e representa potencial de dano relevante ao erário. A licitação foi realizada com base em projeto básico deficiente, com sua premissa básica (quantidade de moradias) defasada em 37%, com projeto estrutural incompatível com o arquitetônico e sem que houvesse estudos geotécnicos preliminares. As correções necessárias representam potencial de impacto relevante no custo total da obra.?

Porém, classifica-se esta irregularidade como IG-C, uma vez que, no TC 006.574/2011-4, referente à fiscalização do edital do Lote 12, muito similar a este e com os mesmos indícios de irregularidade, o Relator não acolheu a classificação de IG-P proposta pelas razões expostas no referido processo.?

**3.2.2 - Situação encontrada:**

Da análise do projeto básico utilizado na Concorrência 012/2010-SEHAB, relativo à execução de obras do Programa de Urbanização de Favelas - Lote 12, foram identificados os seguintes indícios de irregularidade: projeto baseado em premissa desatualizada (quantidade de moradias prevista inferior à quantidade real); ausência de projeto de remoção de interferências; ausência de sondagens; fundações - ausência de solução definitiva e divergência com a planilha orçamentária e projeto estrutural deficiente.

A) Projeto baseado em premissa desatualizada: quantidade de moradias prevista inferior à quantidade real

O item de serviço mais significativo da planilha orçamentária anexa ao edital é o item Apoio Habitacional, cuja unidade de medida é quantidade de família x mês, e o preço total é de R$ 4.475.690,10 (já incluído o BDI de 35%), que representa 8,27% do preço total estimado para as obras.

Em que pese a relevância deste item de serviço, verificou-se que ele está baseado em estimativas desatualizadas de quantidades de famílias, conforme se passa a demonstrar.

No Memorial Descritivo anexo ao edital, consta a informação de que a favela do Sapé, já considerando as áreas do Sapé A e B, ocupa uma área de 80.700,57 m², com número de domicílios estimado em 1.770 moradias.

A PMSP mantém na internet o sítio www.habisp.inf.br com informações atualizadas sobre as favelas da cidade de São Paulo. Dentre as informações constantes naquele site, têm-se desde dados sobre a infraestrutura urbana de cada favela (percentuais de acesso a sistemas de abastecimento de água e esgoto, iluminação pública, coleta de lixo, etc) até a estimativa de moradias.

Durante a fase de execução da auditoria referente ao Lote 12 (TC 006.574/2011-4), realizou-se, em 06/04/2011, pesquisa naquele sítio tendo sido encontrada a informação de que o número de moradias da favela do Sapé seria de 1.750, ou seja, quantidade semelhante à constante no edital.

Ainda no Memorial Descritivo, consta a informação de que o número de moradias deverá ser atualizado de acordo com os Projetos Executivos e Levantamento Planialtimétrico Cadastral a serem realizados.

Posteriormente, quando da fase de relatório daquela auditoria, consultou-se, em 20/04/2011, novamente, na internet, o sítio da Habisp, tendo sido encontrada a informação de que a quantidade de

domicílios da favela do Sapé seria de 2.427 moradias, ou seja, 37% a mais que o estimado no edital.

Ressalta-se que a estimativa de moradias existentes na favela é o principal dado a ser considerado na elaboração do projeto básico, pois esta informação norteará a quantidade de novas unidades habitacionais que deverão ser construídas, bem como a quantidade de famílias a serem remanejadas, e, por causa desse acréscimo do número de moradias da favela, os projetos básicos utilizados na licitação deverão sofrer significativas alterações, pois deverá ser aumentada a quantidade de unidades habitacionais a serem construídas para atender a este acréscimo de famílias.

Dessa forma, constata-se que o projeto básico utilizado na licitação foi elaborado com base em quantitativos desatualizados do número de domicílios existentes, o que resultará no aumento do valor da obra por ocasião de aditivos.

B) Ausência de projeto de remoção de interferências

Dentre os serviços de maior relevância financeira das obras, estão os serviços referentes à remoção e/ou remanejamento de interferências, que, somando os itens constantes nas obras do Sapé B e Águas Podres, totalizam R$ 2.550.051,62, ou seja, quase 5% do valor previsto para as obras.

Na planilha, estes serviços estão sendo considerados como verba. Compulsando o processo administrativo da PMSP, não se localizou nenhum desenho relativo a estas interferências, senão a seguinte informação no Termo de Referência anexo ao edital:

"Os projetos de urbanização de assentamentos precários cercam o máximo de situações possíveis para a execução de uma obra. No entanto, por se tratar de uma comunidade em desenvolvimento, a dinâmica de transformação do espaço pode alterar a situação física do assentamento, desde a execução do projeto até o início da obra e seu desenvolvimento naquele local. Além disso, a alta densidade de ocupação não permite a observação da totalidade dos problemas existentes, principalmente aqueles que se encontram abaixo do nível do solo, uma vez que os métodos prospectivos não são realizados no interior das casas. Ainda haverá casos nos quais outras remoções de domicílios não previstas se farão necessárias quando a execução da obra compromete sua estabilidade ou por interferirem em alguma solução não prevista pelo projeto. Ou, ainda, quando estas se encontrarem em condições precárias de estabilidade, saneamento ou salubridade.

Para a quantificação destes serviços, foi adotada uma taxa de 5% do valor de cada obra, que serão medidos conforme os itens já existentes na planilha orçamentária ou pela aprovação da Sehab de novos preços. Este parâmetro foi adotado a partir de experiência desta Secretaria em obras semelhantes executadas anteriormente, a partir das quais foi possível apurar a quantidade de ocorrências desta natureza."

Como se verifica, não se tem o conhecimento de quais são as interferências a serem remanejadas, nem se de fato elas existem ou são necessárias. Ou seja, o valor previsto para o remanejamento de interferências não está embasado em quantitativos de serviços a executar, mas sim em taxas empíricas estimadas pela Sehab, em infringência ao inciso IX do art. 6º e art. da Lei 8.666/93. Sendo assim, o contratado não tem conhecimento daquilo que terá de executar e nem do preço pelo qual será remunerado. Por sua vez, a administração também não tem conhecimento dos serviços que deverá receber. Tal situação possibilita a celebração de aditivos, dada a imprevisibilidade do serviço contratado.

C) Ausência de sondagens

O projeto básico das obras da favela do Sapé B prevê a construção de 19 (dezenove) edifícios,

sendo 12 (doze) deles com 06 (seis) pavimentos e 07 (sete) deles com 05 (cinco) pavimentos.

Face à grande quantidade de construções e ao porte dessas novas construções, é imprescindível que se façam investigações geotécnicas para subsidiar a definição das fundações.

Além disso, consta no escopo do contrato a pavimentação de vias. Neste caso, também se faz necessária a realização dessas investigações geotécnicas para conhecimento das características do solo que suportará o tráfego existente, viabilizando, assim o cálculo das espessuras das camadas do pavimento.

Porém, quando da auditoria do Lote 12 (TC 006.574/2011-4), verificou-se que não haviam sido realizados ensaios geotécnicos (sondagens) na favela do Sapé de modo a viabilizar as definições acima expostas. Tanto é assim que as sondagens estão sendo previstas na planilha das obras, dentro do grupo de serviços "Serviços geotécnicos complementares".

Ainda corroborando essa informação, transcreve-se trecho do item 3.4 do Termo de Referência anexo ao edital:

"B) serviços geotécnicos complementares: o projeto de pavimentação utilizou parâmetros estimados para definição do tipo e espessura das camadas do pavimento a ser executado. Foram utilizados parâmetros conservadores, adequados às situações comumente encontradas na cidade de São Paulo e em consequência, no início das obras, deverão ser executados ensaios específicos de pavimentação, de acordo com a planilha orçamentária e as normas técnicas vigentes para avaliação do projeto de pavimentação. O projeto deverá ser revisado, se necessário, após os resultados destes ensaios.

(...)

Deverá ser executada campanha de sondagens para a confirmação e detalhamento do tipo mais adequado de profundidade a ser atingida pelas estruturas e soluções de projeto, tais como fundações, terraplenagem e contenções de médio e grande porte."

Assim, verifica-se que, em vez de as sondagens terem sido realizadas previamente ao projeto básico das obras, elas foram incluídas na planilha para ficar a cargo da futura contratada, quando da elaboração do projeto executivo das obras, motivo pelo qual se entende infringido o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93.

D) Fundações - ausência de solução definitiva e divergência com a planilha orçamentária

Preliminarmente, cumpre registrar que o projeto básico de fundações e de estrutura é projeto padrão da PMSP para as obras de urbanização de favelas.

Nesse projeto básico consta a informação de que as fundações deverão ser executadas em estacas pré-moldadas (folha 02-46 do projeto de estruturas), porém não há informação acerca do comprimento destas estacas.

Portanto, o projeto básico não contemplou solução definitiva para o projeto de fundação, principalmente em razão da ausência dos estudos geotécnicos necessários.

Adicionalmente, analisando a planilha orçamentária, pode-se verificar que, em vez de estacas pré-moldadas de concreto, estão sendo previstas estacas escavadas tipo hélice contínua de diâmetro 30 cm, cujo custo é 21% superior ao da estaca pré-moldada prevista no projeto básico (fonte: tabela de custos da própria PMSP).

Portanto, ficam caracterizadas divergências nos tipos de fundações previstos no projeto básico e constantes na planilha orçamentária.

E) Projeto estrutural deficiente

Dentre os documentos constantes no projeto básico utilizado, constam os desenhos estruturais dos edifícios e das casas tripostas, que, conforme já registrado, são desenhos padrão da PMSP para as obras de urbanização de favelas. Porém, observaram-se incompatibilidades nos projetos de arquitetura e de estrutura, conforme exposto a seguir.

Com relação aos condomínios verticais (edifícios), nos desenhos estruturais constam apenas os detalhamentos da estrutura de um edifício de 07 (sete) pavimentos, enquanto que o desenho de implantação do Sapé B prevê que serão construídos 12 (doze) edifícios com 06 (seis) pavimentos e 07 (sete) com 05 (cinco) pavimentos. Portanto, não há projeto estrutural para específico para edifícios com os números de pavimentos previstos, apenas para edifícios de sete pavimentos. Vale observar que, no caso do método construtivo adotado (alvenaria estrutural), quanto maior a quantidade de pavimentos, maior também é a necessidade de colunas grauteadas para suportar o peso dos edifícios e, por consequência, de armadura para estas colunas.

Além disso, o desenho de estrutura considera um bloco com quatro edifícios geminados, enquanto que no desenho de implantação e de arquitetura estão consideradas a construção de edifícios unitários ou blocos geminados com dois edifícios, ou seja, nenhum geminado com quatro edifícios.

Desse modo, conclui-se que os desenhos estruturais não condizem com os desenhos arquitetônicos e de implantação das obras.

Diante das deficiências ora apontadas no projeto básico, entende-se que não poderia servir de base para a licitação, pois não atende às exigências estabelecidas pela lei 8.666/93.

**3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(IG-C) - Contrato 23/2010-SEHAB**, 22/12/2010, Execução das obras do Programa de Urbanização de Favelas Lote 13 (Sapé B e Águas Podres), no âmbito da coordenação de habitação da SEHAB, integrada pela Superintendência de Habitação Popular HABI, pelo Programa Mananciais e pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo - RESOLO., Consórcio Etemp/Croma.

**(IG-C) - Contrato de repasse 658775**, 31/12/2009, Transferência de recursos financeiros da União para a execução de Urbanização de Assentamentos Precários no Município de SÃO PAULO/SP, no âmbito do Programa FNHIS - URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS., Prefeitura Municipal de São Paulo - SP.

**3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Negligência - Não atentar aos requisitos mínimos para Projeto Básico constantes no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93.

**3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:**

Necessidade de alterações no objeto contratado. (efeito real)

**3.2.6 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 2º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso I; art. 40, caput

**3.2.7 - Evidências:**

Termo de Referência.

Planilha de Referência - Lote 13 - Sapé B e Águas Podres.

Oficio 437_HABI_G_2011.

Memorial Descritivo - Sapé B.
Pesquisa sitio HABISP de 06-04-2011.
Pesquisa sitio HABISP de 20-04-2011.
Projeto Básico - Implantacao Sapé - B.
Projeto Básico - Edificio de 07 pavimentos - estrutura_folha 02-46.
Comparativo do custo das estacas.

**3.2.8 - Conclusão da equipe:**

Pelo exposto, foram identificados os seguintes indícios de irregularidade acerca do projeto básico utilizado na Concorrência 012/2010-SEHAB: projeto baseado em premissa desatualizada (quantidade de moradias prevista inferior à quantidade real); ausência de projeto de remoção de interferências; ausência de sondagens; fundações - ausência de solução definitiva e divergência com a planilha orçamentária e projeto estrutural deficiente.

Sendo assim, previamente às audiências, será proposta a realização de oitivas da PMSP, do consórcio contratado, da Caixa, do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para se manifestarem acerca dos indícios de irregularidade apontados neste relatório e oitiva da PMSP para se manifestar sobre as definições de responsabilidades constantes no texto deste achado. Esta proposta coaduna-se com teor do Despacho exarado pelo Relator no âmbito do TC 006.574/2011/4, que trata da fiscalização do edital de urbanização de favelas em São Paulo/SP - Lote 12, similar ao edital em análise e cujos indícios de irregularidades foram também similares aos ora apontados.

**3.2.9 - Responsáveis:**

**Nome:** Elton Santa Fé Zacarias **- CPF:** 063.908.078-21 **- Cargo:** Secretário Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo (de 3/9/2009 até 28/7/2010)

**Nome:** Luis Henrique Tibiriçá Ramos **- CPF:** 936.794.918-91 **- Cargo:** Diretor de Divisão Técnica de Projetos e Obras - HABI 3 (desde 3/9/2009)

**Nome:** Elisabete França **- CPF:** 456.854.019-49 **- Cargo:** Superintendente de Habitação (desde 3/9/2009)

**Conduta:** Ter aprovado o projeto básico deficiente e desatualizado devido a: i) projeto baseado em premissa desatualizada (quantidade de moradias prevista inferior à quantidade real); ii) ausência de projeto de remoção de interferências; iii) ausência de sondagens; iv) ausência de solução definitiva para fundação e divergência com a planilha orçamentária; e v) projeto estrutural deficiente; quando deveria ter exigido que o projeto básico fosse baseado em quantitativos atualizados de moradias a serem removidas, em sondagens de investigação do subsolo, em levantamentos reais acerca das interferências existentes e que projeto estrutural fosse compatibilizado com o projeto de arquitetura e implantação.

**Nexo de causalidade:** A aprovação do projeto básico deficiente e desatualizado resultou em descumprimento do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93.

**Culpabilidade:** É razoável afirmar que era exigível dos responsáveis conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam, pois deveriam os responsáveis terem exigido que o projeto básico fosse baseado em quantitativos atualizados de moradias a serem removidas, em sondagens de investigação do subsolo, em levantamentos reais acerca das interferências existentes e que o projeto estrutural fosse compatibilizado com o projeto de arquitetura e implantação.

O documento em que consta a definição dos responsáveis é o Ofício 437/HABI.G/2011, senão vejamos:

"Assim exposto, a responsabilidade pelas definições das exigências e aprovação dos projetos básicos (plantas e planilhas orçamentárias) dos editais de pré-qualificação, foi da Secretaria Municipal da Habitação e seu corpo técnico, representada por:

Elton Santa Fé Zacarias - Secretário Municipal de Habitação (no período do certame) CPF 6390807821.

Elisabete França - Superintendente da Habitação CPF 45685401949.

Luis Henrique Tibiriça Ramos - Diretor de Divisão Técnica de Projetos e Obras - HABI 3 CPF

93679491891."

**4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS**

1) A definição do Ministro-Relator seguiu o disposto no art. 18-A da Resolução-TCU nº175, de 25/5/2005, a seguir transcrito:?

?

"Art. 18-A – Os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos ao Relator que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas a unidade da federação em que esteja localizada a obra."

?

2) Por meio do TC 016.779/2011-8, a Sra. Lisiane C. Braecher, Procuradora da República no Estado de São Paulo, solicitou informações acerca da fiscalização das obras de urbanização de favelas no Município de São Paulo/SP. Assim, em atendimento àquela solicitação de informações, será proposto o envio do Acórdão que vier a ser prolatado neste processo, juntamente com o respectivo Relatório e Voto que o embasarem.

3) Face à exiguidade do prazo para elaboração deste relatório e tomando-se por base os achados mais relevantes apontados no relatório de fiscalização do Lote 12 (TC 006.574/2011-4), muito similar a este, optou-se por focar esta auditoria na verificação da adequação das cláusulas editalícias e da suficiência das informações constantes no projeto básico utilizado na licitação, não tendo sido analisada, portanto, a planilha orçamentária das obras. Assim, será proposta determinação à Secob-3 para que analise a adequação dos preços contratados, confrontando-os com os preços do Sinapi, em conjunto com o exame das oitivas ora propostas.

**5 - CONCLUSÃO**

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

| | |
|---|---|
| Questão 1 | Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.2) |
| Questão 2 | Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (item 3.1) |

Como principal benefício destacam-se melhorias na forma de atuação da Administração, pois serão propostas medidas de modo a melhorar o controle da Administração sobre alguns itens de serviço, minimizando, assim, os riscos de pagamentos indevidos e superfaturamentos. Outro benefício desta auditoria é o fornecimento de subsídios para atuação do Congresso Nacional.

Com relação ao achado restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (3.1), foi verificada a existência, no edital da Concorrência 13/2010/SEHAB, de cláusula que estipulava serviços com preços fixos na planilha, ou seja, serviços para os quais as licitantes não poderiam ofertar descontos, serviços estes que representam juntos 19% do valor total constante na planilha orçamentária anexa ao edital. Além disso, verificou-se a presença, no edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, que antecedeu a Concorrência 13/2010/SEHAB, de cláusula vedando uma mesma licitante de vencer a concorrência de mais de um lote, pois as licitantes tenham formularam suas propostas já sabendo que, uma vez que havia 15 lotes e 16 licitantes pré-qualificadas, apenas uma única licitante pré-qualificada não se sagraria vencedora de nenhum dos lotes. Dessa forma, apenas por uma chance remota ela não sairia adjudicatária de nenhum lote. No caso específico do Lote 13, embora 13 (treze) licitantes tenham apresentado propostas, apenas 02 (duas) foram abertas, tendo sido todas as 11 (onze) demais propostas devolvidas intactas às licitantes pelo fato de já terem se sagrado vencedoras em algum outro lote licitado. Ainda acerca do edital da Pré-Qualificação CH-13/15/2009-SEHAB, foram verificados também os seguintes indícios de restrição à competição: exigência de que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas; exigência de que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato; quantitativos

excessivos de alguns dos serviços exigidos na qualificação técnica; exigência de serviços sem relevância financeira na qualificação técnica operacional e profissional; e valores excessivos dos índices econômico-financeiros.

Acerca do achado projeto básico deficiente ou desatualizado (3.2), foram identificados os seguintes indícios de irregularidade: projeto baseado em premissa desatualizada (quantidade de moradias prevista inferior à quantidade real); ausência de projeto de remoção de interferências; ausência de sondagens; ausência de solução definitiva de fundações e divergência com a planilha orçamentária e projeto estrutural deficiente.

Sendo assim, previamente às audiências, será proposta a realização de oitivas da PMSP, do consórcio contratado, da Caixa, do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para se manifestarem acerca dos indícios de irregularidade apontados neste relatório, facultando à PMSP se manifestar também sobre as definições de responsabilidades referentes aos achados de auditoria. Esta proposta coaduna-se com teor do Despacho exarado pelo Relator no âmbito do TC 006.574/2011/4, que trata da fiscalização do edital de urbanização de favelas em São Paulo/SP - Lote 12, similar ao edital em análise e cujos indícios de irregularidades foram também similares aos ora apontados.

Além disso, face às deficiências verificadas nos critérios de medição de alguns itens de serviço e visando melhorar os controles da Administração e minimizar os riscos de pagamentos indevidos e superfaturamentos, serão propostas determinações à PMSP para que promova alterações nos critérios de medições dos itens de serviço discriminados a seguir:

- Apoio Habitacional: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de recibo assinado pelo chefe da família que recebeu a quantia paga a título de reembolso de aluguel, constando a respectiva identificação deste (nome e CPF), bem como o valor por ele recebido.
- Remoção de Interferências: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de registro fotográfico, com o ateste da fiscalização, de todas as interferências remanejadas e proceda à definição do custo para remanejamento de cada uma das interferências (custo por unidade de poste remanejado, custo por metro de rede de água / esgoto / telefonia / elétrica, etc).
- Mobilização e Desmobilização do Canteiro de Obras: proceda à definição do custo por m² de canteiro e somente efetue medições à contratada dos quantitativos efetivamente executados.

## 6 - ENCAMINHAMENTO

**Proposta da equipe**

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, com as seguintes propostas:

6.1. Promover as oitivas da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, do consórcio contratado, formado pelas empresas Etemp Engenharia Indústria e Comércio Ltda (CNPJ 53.063.798/0001-87) e Construtora Croma Ltda (CNPJ 62.601.000/0001-02), da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que, se assim desejarem, manifestem-se, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidade, facultando à Prefeitura Municipal de São Paulo manifestar-se também acerca da adequação da definição das responsabilidades constantes no texto daqueles achados.

6.1.1. Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (3.1).

6.1.2. Projeto básico deficiente ou desatualizado (3.2).

6.2. Determinar à Prefeitura Municipal de São Paulo (CNPJ 46.395.000/0001-39), por meio da Secretaria Municipal de Habitação, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 202,

inciso IV do Regimento Interno/TCU, que, face às deficiências verificadas nos critérios de medição e pagamento de alguns itens de serviço e visando melhorar os controles da Administração e minimizar os riscos de pagamentos indevidos e superfaturamentos, implemente, entre outras medidas, os seguintes procedimentos de controle para fins de medição e comprovação da execução dos itens de serviço discriminados a seguir, constantes no Contrato 23/2010-SEHAB:

6.2.1. Apoio Habitacional: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de recibo assinado pelo chefe da família que recebeu a quantia paga a título de reembolso de aluguel, constando a respectiva identificação deste (nome e CPF), bem como o valor por ele recebido.

6.2.2. Remoção de Interferências: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de registro fotográfico, com o ateste da fiscalização, de todas as interferências remanejadas e proceda à definição do custo para remanejamento de cada uma das interferências (custo por unidade de poste remanejado, custo por metro de rede de água / esgoto / telefonia / elétrica, etc).

6.2.3. Mobilização e Desmobilização do Canteiro de Obras: proceda à definição do custo por m² de canteiro e somente efetue medições à contratada dos quantitativos efetivamente executados.

6.2.4. Encaminhe ao TCU, no prazo de 60 dias, os documentos acima referidos acompanhados das respectivas medições dos serviços.

6.3. Determinar à Secob-3 que analise a adequação dos preços contratados, confrontando-os com os preços do Sinapi, em conjunto com o exame das oitivas ora propostas.

6.4. Encaminhar à Sra. Lisiane C. Braecher, Procuradora da República no Estado de São Paulo, em atendimento à solicitação de informações constante no TC 016.779/2011-8, cópia do Acórdão que vier a ser prolatado neste processo, juntamente com o respectivo Relatório e Voto que o embasarem.

6.5. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato nº 23/2010-SEHAB, firmado no âmbito do Termo de Compromisso nº 0302.574-29/2009/MCidades/Caixa, relativo aos serviços de urbanização de favelas no município de São Paulo/SP, na obra favela do Sapé."

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria realizada, por força do Acórdão 2.435/2010-Plenário, na Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP, no período de 20/6 a 22/7/2011, com o objetivo de fiscalizar as obras de urbanização da favela do Sapé B em São Paulo/SP, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

2. A favela do Sapé assenta-se em área de 80.700,57 m² e estima-se que tenha 2.170 moradias. O objeto do Termo de Compromisso 0302.574-29/2009/MCidades/Caixa é o financiamento de 470 unidades habitacionais com urbanização da favela do Sapé que inclui rede de água, esgoto, iluminação pública e drenagem, sistema viário e paisagismo, além de áreas destinadas ao esporte e ao lazer. As obras da favela Sapé A, com área de cerca de 26.500,00 m², foram examinadas no âmbito do TC 006.574/2011-4 e fazem parte do Lote 12 do Programa de Urbanização de Favelas, em São Paulo/SP. Nessa oportunidade, foram identificados no edital indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação das obras. Essas conclusões, entretanto, não foram acolhidas por este Relator.

3. Tal risco, em contratação similar, porém, motivou a realização desta Auditoria na favela Sapé B, correspondente ao Lote 13 do Programa de Urbanização de Favelas, em São Paulo/SP, com previsão de construção de 214 unidades habitacionais. Ademais, a execução das obras relativas a esse lote (Edital de Concorrência n° 13/2010-SEHAB, no valor de R$ 54.144.660,26 - data-base jan/2010, com pré-qualificação realizada por meio do Edital nº CH-13/15/2009) ainda se encontrava no início, uma vez que somente tinham sido medidos 1,7% do valor contratado. O Contrato nº 23/2010-SEHAB, firmado com o Consórcio Etemp/Croma, vencedor da Concorrência 13/2010-SEHAB, é de R$ 55.589.143,90, com base em agosto/2010.

4. O Termo de Compromisso 0302.574-29/2009, celebrado em 31/12/2009, com vigência até 31/12/2011, entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de São Paulo prevê participação federal de R$ 20.284.357,09 nas obras do Sapé B e contrapartida estadual de R$ 28.260.280,25.

5. Impende destacar que, levando-se em conta o curto espaço de tempo que dispunha a Secob-3 para a conclusão do relatório de fiscalização, o objeto desta Auditoria restringiu-se à análise da adequação das cláusulas editalícias e da adequabilidade das informações constantes no projeto básico utilizado na licitação, tendo como suporte os achados relativos ao Lote 12 (TC 006.574/2011-4) similares aos apontados neste processo, com prejuízo do exame da planilha orçamentária das obras.

6. Nesse exame, foram identificados alguns indícios de irregularidade. Na pré-qualificação de licitantes, edital da Concorrência n° 13/2010-SEHAB, os indícios apontam para a restrição à competitividade do certame decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento, como a cláusula que estipula preços fixos na planilha orçamentária, impedindo que os licitantes ofertassem descontos em todos os itens da planilha.

7. Além disso, há outras cláusulas restritivas à competitividade, a saber: a) vedação de uma mesma licitante vencer a concorrência de mais de um lote; b) exigência de que os serviços da qualificação técnica tivessem sido executados especificamente em obras de urbanização de favelas; c) exigência de que a comprovação da qualificação técnica seja em um único contrato; d) quantitativos excessivos de alguns dos serviços exigidos na qualificação técnica; e) exigência de serviços sem relevância financeira na qualificação técnica operacional e profissional; f) valores excessivos dos índices econômico-financeiros.

8. No que tange ao projeto básico utilizado na Concorrência 012/2010-SEHAB, verifica-se o que segue: projeto baseado em premissa desatualizada (quantidade de moradias prevista inferior à quantidade real); ausência de projeto de remoção de interferências; ausência de sondagens; fundações inexistência de solução definitiva, divergências com a planilha orçamentária e projeto estrutural deficiente.

9. Por essas razões, propõe a Secob-3 promover as oitivas da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e das empresas do consórcio contratado, além de determinar à PMSP que faça as adequações indispensáveis à melhoria das condições de execução do Contrato nº 23/2010-SEHAB.

10. Impende destacar que as irregularidades destacadas nestes autos não estão abrangidas no conceito da irregularidade grave ínsito na LDO/2011, o que enseja a continuidade das obras do Lote 13, favela Sapé B, diferentemente da situação encontrada na execução das obras do Lote 12, favela Sapé A, de acordo com o descrito brevemente no item 2 deste Voto..

Pelas razões expendidas, acolho, no essencial, o encaminhamento alvitrado pela Unidade Técnica e Voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2351/2011 – TCU – Plenário

1. Processo **TC 017.591/2011-2**
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: TCU
4. Entidades: Prefeitura Municipal de São Paulo – SP (CNPJ 46.395.000/0001-39), Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - Mici e Caixa Econômica Federal - MF

4.1. Responsáveis: Gilberto Kassab, Prefeito do Município de São Paulo; Jorge Fontes Hereda, Presidente da Caixa Econômica Federal; Roberto de Oliveira Muniz, Secretário Executivo do Ministério das Cidades

5. Relator: **Ministro Raimundo Carreiro**
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-3
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada, por força do Acórdão 2.435/2010-Plenário, na Prefeitura Municipal de São Paulo, no período de 20/6 a 22/7/2011, com o objetivo de fiscalizar as obras de urbanização da favela do Sapé B em São Paulo/SP,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover as oitivas da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que manifestem-se, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidade, facultando à Prefeitura Municipal de São Paulo pronunciar-se também acerca da adequação da definição das responsabilidades constantes do Relatório;

9.1.1. restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

9.1.2. projeto básico deficiente ou desatualizado;

9.2. abrir prazo de 15 (quinze) dias para que o consórcio contratado, formado pelas empresas Etemp Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 53.063.798/0001-87) e Construtora Croma Ltda. (CNPJ 62.601.000/0001-02), se assim o desejar, manifeste-se acerca dos indícios de irregularidades apontados nos itens 9.1.1 e 9.1.2;

9.3. determinar à Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 202, inciso IV do Regimento Interno/TCU, que:

9.3.1. face às deficiências verificadas nos critérios de medição e pagamento de alguns itens de serviço e visando melhorar os controles da Administração e minimizar os riscos de pagamentos indevidos e superfaturamentos - implemente, entre outras medidas, os seguintes procedimentos de controle para fins de medição e comprovação da execução dos itens de serviço discriminados a seguir, constantes no Contrato 23/2010-SEHAB:

9.3.1.1. Apoio Habitacional: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de recibo assinado pelo chefe da família que recebeu a quantia paga a título de reembolso de

aluguel, constando a respectiva identificação deste (nome e CPF), bem como o valor por ele recebido.

9.3.1.2. Remoção de Interferências: inclua, como condição necessária à medição, a necessidade de apresentação de registro fotográfico, com o ateste da fiscalização, de todas as interferências remanejadas e proceda à definição do custo para remanejamento de cada uma das interferências (custo por unidade de poste remanejado, custo por metro de rede de água / esgoto / telefonia / elétrica, etc).

9.3.1.3. Mobilização e Desmobilização do Canteiro de Obras: proceda à definição do custo por m² de canteiro e somente efetue medições à contratada dos quantitativos efetivamente executados.

9.3.2. encaminhe ao TCU, no prazo de 60 dias, os documentos referidos no item 9.3.1 acompanhados das respectivas medições dos serviços.

9.4. determinar à Secob-3 que analise a adequação dos preços contratados, confrontando-os com os preços do Sinapi, em conjunto com o exame das oitivas ora propostas;

9.5. encaminhar aos órgãos e empresas indicados nos itens 9.1. e 9.2, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, para que subsidiem as suas manifestações;

9.6. encaminhar à Sra. Lisiane C. Braecher, Procuradora da República no Estado de São Paulo, em atendimento à solicitação de informações constante no TC 016.779/2011-8, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.7. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), no Contrato nº 23/2010-SEHAB, firmado no âmbito do Termo de Compromisso nº 0302.574-29/2009/MCidades/Caixa, relativo aos serviços de urbanização de favelas no município de São Paulo/SP, na obra favela do Sapé.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2351-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 021.434/2003-7
Natureza(s): Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul

Responsáveis: Agamenon Rodrigues do Prado (220.387.791-04); Ana Maria Chaves Faustino Tiete (450.499.478-04); Farid Badlallad Bahmad (108.977.471-00); Federação dos Trabalhadores Nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Mato Grosso do Sul (26.856.732/0001-71); Fábio Portela Machinski (164.466.581-68); Jane Aparecida da Silva (201.663.201-10); José Luiz dos Reis (422.152.691-20); João Gomes de Araújo (273.161.491-91); Maria José de Moraes (501.152.001-34); Pedro Aloísio Vendramini Duran (005.261.048-99); Sônia Savi (202.226.531-91); Terezinha Lopes Chaves (199.945.161-91); Thirza Gomes Coelho (331.848.361-34); Zenite Dantas da Silva (178.161.301-04)

Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego (vinculador) ()

Advogado(s) constituído(s) nos autos: Maria Celeste da Costa e Silva (OAB/MS nº 3.281) e José Valeriano de S. Fontoura (OAB/MS nº 6.277).

Sumário: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO AO PLEITO DE UM DOS RESPONSÁVEIS. PROVIMENTO AO OUTRO PEDIDO.

1. Não havendo elementos ou fundamentos capazes de elidir o acórdão recorrido, mantém-se, na íntegra, a responsabilidade.

2. Constatado nos autos que o Recorrente não exerceu o cargo que gerou sua responsabilidade, impõe-se prover seu recurso e julgar regulares suas contas.

RELATÓRIO

Tratam-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Srs. Agamenon Rodrigues do Prado (Anexo 1) e Fábio Portela Machinski (Anexo 2), por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão nº 494/2010 – TCU - Plenário (fls. 8.204/8.206 – Volume 28), retificado por inexatidão material pelo Acórdão nº 671/2010 - TCU – Plenário (fls. 8.210/8.211 – Volume 28), que julgou irregulares suas respectivas contas, condenando-os em débito e em multa.

DO ACÓRDÃO RECORRIDO

2. Ao apreciar a Tomada de Contas Especial objeto do presente recurso, o Plenário deste Tribunal de Contas acordou nos seguintes termos, Acórdão nº 494/2010 – TCU - Plenário (fls. 8.204/8.206 – Volume 28):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, III, alíneas "b" e "c", e § 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas dos Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, então Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS); José Luiz dos Reis e Fábio Portela Machinski, então Superintendentes de Qualificação Profissional da Seter/MS; Pedro Aloísio Vendramini Duran, então Ordenador de Despesas da Seter/MS; Ana Maria Chaves Faustino Tieti, então Coordenadora de Educação Profissional da Seter/MS;

9.2. condenar em débito os responsáveis Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, Fábio Portela Machinski, Pedro Aloísio Vendramini Duran e Ana Maria Chaves Faustino Tieti e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, consoante a seguir discriminado, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizadas

monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até os efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. solidariamente, os Srs. Agamenon Rodrigues do Prado e José Luiz dos Reis e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, pelas quantias de R$ 11.180,07 (onze mil, cento e oitenta reais e sete centavos) e R$ 8.032,50 (oito mil, trinta e dois reais e cinquenta centavos), respectivamente em 28/12/1999 e 18/1/2000, atinentes ao Contrato 096/1999;

9.2.2. solidariamente, os Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis e Ana Maria Chaves Faustino Tieti e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, pelas quantias de R$ 12.000,00 (doze mil reais), R$ 15.000,00 (quinze mil reais) e R$ 3.000,00, respectivamente em 2/12/1999, 17/12/1999 e 28/12/1999, atinentes ao Contrato 101/1999;

9.2.3. solidariamente, os Srs. Agamenon Rodrigues do Prado e José Luiz dos Reis e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, pela quantia de R$ 6.966,00 (seis mil, novecentos e noventa e seis reais), em 22/9/2000, atinente ao Contrato 019/2000;

9.2.4. solidariamente, os Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, Fábio Portela Machiski e Pedro Aloísio Vendramini Duran e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, pela quantia de R$ 5.508,00 (cinco mil e quintos e oito reais), em 22/3/2001, atinente ao contrato 021/2000;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Srs. Farid Badlallad Bahmad, Thirza Gomes Coelho, Zênite Dantas da Silva, Sônia Savi, Terezinha Lopes Chaves, Jane Aparecida da Silva e Maria José de Moraes, dando-lhes quitação;

9.5. excluir, desta relação processual, o Sr. João Gomes de Araújo;

9.6. com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o art. 209, § 6º, in fine, do Regimento Interno, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e proposta de deliberação que o fundamentam:

9.7.1. ao Procurador da República Mauro Cichowski dos Santos, junto à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul, explicitando tratar-se de referente ao Procedimento Administrativo 1.21.000.000301/2003-17;

9.7.2. ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e ao Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, para conhecimento."

*3. Referido pronunciamento, entretanto, foi parcialmente retificado por inexatidão material, ficando a redação do item 9.1 supra transcrito da seguinte forma (Acórdão nº 671/2010 - TCU – Plenário, fls. 8.210/8.211 – Volume 28):*

"Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o item 9.1 do Acórdão nº 494/2010-TCU-Plenário, prolatado na Sessão de 17/3/2010, Ata nº 8/2010, como a seguir:

onde se lê:

"julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, III, alíneas "b" e "c", e § 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas dos Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, então Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS); José Luiz dos Reis e Fábio Portela Machinski, então Superintendentes de Qualificação Profissional da Seter/MS; Pedro Aloísio Vendramini Duran, então Ordenador de Despesas da Seter/MS; Ana Maria Chaves Faustino Tieti, então Coordenadora de Educação Profissional da Seter/MS"

leia-se:

"julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, III, alíneas "b" e "c", e § 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas dos Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, então Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul (Seter/MS); José Luiz dos Reis e Fábio Portela Machinski, então Superintendentes de Qualificação Profissional da Seter/MS; Pedro Aloísio Vendramini Duran, então Ordenador de Despesas da Seter/MS; Ana Maria Chaves Faustino Tieti, então Coordenadora de Educação Profissional da Seter/MS; Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul"

(...)"

*DA NOTIFICAÇÃO E TEMPESTIVIDADE DOS RECURSOS*

4. O Recorrente Agamenon Rodrigues do Prado foi devidamente notificado (fls. 8.325 – Volume 29 e interpôs o competente recurso de reconsideração dentro do prazo legal. Já quanto ao Recorrente Fábio Portela Machinski, em que pese não conste nos autos o comprovante de sua notificação, é possível afirmar que esta foi realizada com sucesso, pois ele interpôs o recurso ora em análise. Com efeito, a análise da tempestividade do mesmo restou prejudicada em virtude da ausência do aludido comprovante.

INSTRUÇÃO

5. Às fls. 20/37 - Anexo 2, a SERUR encaminhou proposta acorde (concordância às fls. 38 – Anexo 2), cujos termos, na forma do inciso I, §3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, transcrevo:

**"INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Agamenon Rodrigues do Prado, ex-Secretário de Estado de Trabalho, Emprego e Renda do Estado de Mato Grosso do Sul, e pelo Sr. Fábio Portela Machinski, ex-Superintendente de Qualificação Profissional da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul, em razão de inconformismo com o Acórdão TCU 494/2010, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 670/2010, ambos proferidos pelo Plenário.

**HISTÓRICO**

2. A tomada de contas especial foi instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, diante de irregularidades na aplicação de recursos transferidos à Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul - Seter/MS, por meio de convênio celebrado visando à execução de ações integradas ao Plano Estadual de Qualificação – PEQ, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

3. A presente tomada de contas especial foi autuada envolvendo apenas os Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000, firmados entre a Seter/MS e a Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Mato Grosso do Sul – Fetricom, para execução de ações no âmbito dos Planos Estaduais de Qualificação PEQ/MS 1999 e PEQ/MS 2000, para que fossem autuadas tomadas de contas especiais distintas por cada entidade executora, abrangendo todos os

respectivos contratos, a partir do processo de tomada de contas especial encaminhado pelo Ministério do Trabalho e Emprego envolvendo diversas entidades.

4. Para a imputação dos débitos, segundo a instrução inicial (fls. 5.573/5.597 do vol. 16) e ofícios citatórios (fls. 5.605/5.660 do vol.16), foram considerados, em síntese, os seguintes fatores:

4.1 Habilitação e contratação direta da Fetricom, mediante dispensa de licitação, sem a observância das disposições legais pertinentes (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

4.2 Inobservância de requisitos editalícios para a seleção e habilitação da Fetricom (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

4.3 Aprovação e contratação de projeto para a execução de ações que não se enquadravam nos objetivos do Planfor e no objeto do Convênio MTE/Sefor/Codefat 8/99 - Seter/MS (Contrato 101/1999);

4.4 Alteração contratual, por meio de termo aditivo, sem detalhamento em projeto e sem amparo legal, que resultou na elevação do valor contratado (Contrato 023/1999);

4.5 Atestos de execução de serviços sem a apresentação de instrumentais e relatórios exigidos no contrato e sem a comprovação da execução integral das ações (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

4.6 Pagamento integral do contrato sem o cumprimento das exigências legais e contratuais para a comprovação da execução das ações, sendo que as declarações de frequência informaram apenas a execução parcial (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

4.7 Falta de confiabilidade das declarações de frequência elaboradas pela entidade e aceitas pelo Contratante por ocasião do pagamento das parcelas (Contratos 023/1999, 096/1999 e 101/1999);

4.8 Ausência de documentos exigidos em contrato para comprovação da efetiva aplicação dos recursos repassados (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

4.9 Omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000).

5. Já o Sr. Fábio Portela Machinski foi citado pelas seguintes irregularidades, relacionadas ao Contrato 021/2000, celebrado entre o Estado de Mato Grosso do Sul e a Fetricom:

5.1 Atestos de execução de serviços, relativos ao pagamento da 1ª (R$ 14.968,80 - data-base de 25/01/2001) e 4ª (R$ 8.910,00 - data-base de 22/03/2001) parcelas contratuais, exarados sem a apresentação de instrumentais e relatórios exigidos no contrato e, no caso da 4ª parcela, sem a comprovação da execução integral das ações;

5.2 Omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a inexecução das ações contratadas; e

5.3 Apuração de dano ao erário no valor de R$ 49.896,00, correspondente a R$ 14.968,80 (data-base de 25/01/2001), R$ 9.979,20 (data-base de 05/03/2001) e R$ 24.948,00 (data-base de 22/03/2001), em razão da não comprovação da realização de despesas equivalentes à totalidade dos recursos repassados.

6. Após o regular desenvolvimento daquele processo, foi prolatado o Acórdão TCU 494/2010 – Plenário contra o qual se insurgem os recorrentes. Note-se que o Acórdão recorrido foi retificado por inexatidão material pelo Acórdão 671/2010 – Plenário, uma vez que não apresentava dentre os responsáveis solidários a entidade contratada Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado do Mato Grosso do Sul – Fetricom.

**ADMISSIBILIDADE**

7. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade constantes das fls. 27/28 do Anexo 1 e fls. 13/16 do Anexo 3, ratificados pelo Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro (fl. 18 do Anexo 1), que concluiu pelo conhecimento dos Recursos de Reconsideração, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.6 do Acórdão recorrido.

**EXAME TÉCNICO**

**Recorrente – Sr. Agamenon Rodrigues do Prado**

*Argumento*

8. Esclarece que não asseverou a incapacidade dos servidores designados para realizar a TCE em realizar os trabalhos, apenas apontou que a Portaria 465, de 07.05.2001, a qual instituiu a Comissão de Tomada de Contas Especial, não qualificou funcionalmente os membros que a compuseram. A portaria teria se limitado a indicar os seus números de matrícula, omitindo as funções ocupadas e se eles tinham conhecimentos específicos sobre o PEQ/PLANFOR.

9. Aponta que a fiscalização foi realizada de maneira tradicional, sobre matéria inovadora. Explica que o fato de treinandos terem dito que não participaram do curso com a cultura de que "curso" é aquele ministrado em sala de aula convencional. A qualificação ministrada não se prenderia a tal amarra, tendo levado cursos a áreas rurais, a aldeias indígenas e a populações carentes, cuja mobilidade seria conhecida por todos.

10. Justifica, então, que a Comissão não entendeu a finalidade social do PLANFOR nem que não era possível iniciar uma nova era de qualificação dos excluídos partindo-se de modelos estereotipados, adotando premissas falsas e chegando a conclusões equivocadas.

Análise

11. O citado artigo 4º da IN/TCU 13/1996, vigente à época, realmente dispunha que a ficha de qualificação do responsável, contendo nome, CPF, endereço, telefone, cargo, função, matrícula e tempo de gestão, é parte integrante do processo de tomada de contas especial.

12. Ocorre que tal dispositivo referia-se ao "responsável" pela gestão e pela aplicação dos recursos públicos – o próprio recorrente – e não ao tomador de contas especial ou à equipe de fiscalização. Dessa forma, a interpretação adotada pelo recorrente não encontra amparo legal.

13. Dessa forma, não podem ser acolhidos os argumentos sobre o paradigma utilizado pela fiscalização do MTE, a qual apenas concluiu que não foi possível verificar a realização efetiva de todas as aulas.

Argumento

14. Afirma que o julgado reconhece que o recorrente foi diligente, mas atribui-lhe responsabilidade por não controlar os atos de seus subordinados e não ter oferecido treinamento e meios materiais necessários ao fiel desempenho de suas funções. Contesta a condenação ao pagamento dos valores apurados.

15. Alega que a TCE, no âmbito do TCU, é processo administrativo típico, sujeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Sustenta que pretendia provar, através de testemunhas e documentos a serem solicitados à instituição executora e ao Estado do Mato Grosso do Sul, não ter agido com culpa, ter-se valido de pareceres técnicos e jurídicos, e não ter auferido benefício com o valor do prejuízo ao erário.

16. Argumenta que o recorrente havia requerido expressamente esclarecimentos pessoais dos servidores citados nos autos, oitiva de testemunhas, dos denunciantes, colheitas de laudos periciais. Cita ainda o inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal e excerto doutrinário sobre os princípios do contraditório e da ampla defesa.

17. Postula que em casos semelhantes, esse Tribunal tem determinado que os autos da TCE retornem ao órgão de origem, a fim de que sejam respeitados os princípios da ampla defesa e do contraditório na fase interna do procedimento.

*Análise*

18. Inicialmente, cabe ressaltar que a decisão atacada não reconhece a diligência do recorrente, mas sim o condena por omissão, imprudência e negligência no cumprimento de cláusulas às quais estava vinculado pelo Convênio 008/1999.

19. Não procede a alegação de cerceamento do estabelecimento do contraditório, da ampla defesa e de produção de provas, porquanto estas oportunidades foram oferecidas a todos os responsáveis no exato momento da citação e por ocasião da interposição do presente recurso.

20. O responsável poderia ter apresentado, em sede recursal, documentos, declarações reduzidas a termo, laudos periciais e outros meios de prova admitidos em direito para fins de prova da boa e regular aplicação de recursos públicos. Se tais elementos seriam capazes de comprovar o bom e regular emprego

dos recursos, deveriam ter sido apresentados quando solicitados, em vez de ser objeto de conjectura pelo recorrente.

21. Nos termos do artigo 160, § 1º e § 3º, do RITCU, desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos, ressaltando-se a possibilidade de distribuição de memorial aos ministros, auditores e ao representante do MPTCU após a inclusão do processo em pauta e durante a sustentação oral, já solicitada.

22. Não há que se falar em nulidade do processo ou do procedimento. Inicialmente, lembre-se que a **fase interna** da TCE não é processo, mas sim procedimento, no qual não há partes, nem lide ou litígio. O responsável teve oportunidade, por duas vezes, de apresentar suas alegações, além de poder ter apresentado suas alegações de defesa perante esta Corte de Contas na fase externa da TCE após a citação. Ocorreu ainda a concessão de pedido de prorrogação de prazo.

23. O recorrente teve pleno conhecimento sobre o teor das irregularidades que lhe estavam sendo atribuídas através da citação, e teve as devidas oportunidades de solicitar vista dos autos e apresentar documentos, laudos periciais, razões de defesa e demais provas admitidas no processo desta Corte de Contas.

24. O ex-Secretário manifesta que diversas provas seriam apresentadas na "fase instrutória", não atentando que a instrução da TCE ocorre desde o momento de sua instauração, e que a citação existe justamente para que os elementos apresentados sejam contraditados naquela oportunidade, e não em momento futuro e incerto.

25. Cabe lembrar que tal processo é regido pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno deste Tribunal, nos termos do art. 96, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, aplicando-se o Código de Processo Civil e a Lei 9.784/1999 apenas em caráter subsidiário, conforme art. 298 do RITCU e a Súmula 103 desta Corte de Contas.

26. O responsável assevera que a prestação pessoal de esclarecimentos no Processo Administrativo é tão indispensável quanto o depoimento perante o Juízo da instrução criminal. No entanto, a oportunidade de prestar esclarecimentos foi corretamente ofertada e exercida, após a citação. Ressalte-se ainda que as provas que a parte intentar produzir perante o Tribunal devem ser sempre apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros, conforme o artigo 162 do Regimento Interno do TCU.

27. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007 – 1ª Câmara; 1.445/2007 – 2ª Câmara e 1.656/2006 – Plenário.

28. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

*"Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67. A multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público. Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação, no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de Segurança indeferido"* (grifos acrescidos).

29. Desse modo, não há como acolher o pleito do recorrente. O ex-secretário demonstra não compreender a natureza do presente processo de Tomada de Contas Especial. Não se trata de provar a ocorrência de determinada conduta penalmente tipificada. Trata-se, em verdade, de apurar qual o uso dos recursos públicos federais **pelos quais se responsabilizou ao assinar o convênio em tela**, de verificar se tais recursos foram aplicados de forma boa e regular, conforme os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis.

30. Quanto à alegada requisição de produção de provas, cabe ressaltar que as inspeções e auditorias, nos termos do artigo 71, inciso IV, da Constituição Federal, são realizadas por iniciativa própria desta Corte de Contas (art. 230 do RITCU), da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de Comissão técnica ou de inquérito (art. 231 a 233 do RITCU). Não cabe, desta forma, ao jurisdicionado a prerrogativa de **requisitar** a realização de novas perícias ou diligências.

31. O acórdão ora atacado não afirmou que o agente locupletou-se dos recursos federais, apenas ficou constatado que os valores recebidos não foram aplicados da forma pactuada no convênio. Dessa forma, desnecessário e inoportuno o pedido de provas neste sentido.

Argumento

32. Sustenta que as provas requeridas provariam que foi diligente e que a culpa das irregularidades apontadas recairia sobre o órgão concedente, o qual não teria disponibilizado condições técnicas e materiais. Ressalta que o MTE, mesmo ciente de que não existiam condições técnicas, celebrou o convênio, comprometendo-se a formar e orientar servidores para atuarem na área de qualificação profissional. Não o fazendo, teria dado origem aos problemas ocorridos em todo o território nacional, desde 1996.

33. Manifesta que o programa PLANFOR apresentava falhas estruturais, demonstradas em auditoria realizada por esta Corte de Contas (Decisão 0354/2001 – Plenário), que continha determinação ao Ministério do Trabalho e Emprego para que a fiscalização sobre o PLANFOR fosse controlada, necessariamente, por estruturas federais nos Estados e Municípios.

34. Cita o art. 23 da IN/STN 01/1997, segundo o qual a função gerencial fiscalizadora será exercida pelos órgãos/entidades concedentes dos recursos. Desta forma, os problemas se encontrariam na própria estrutura do programa. Não tendo o Ministério do Trabalho e Emprego cumprido as suas obrigações, não haveria como atribuir culpa ao recorrente.

35. Cita ainda decisão desta Corte de Contas, conforme a qual a fiscalização sobre PLANFOR deveria ser controlada necessariamente por estruturas federais nos Estados e Municípios, não havendo restrições para que recebessem o auxilio de outras instituições contratadas para este fim.

Análise

36. Em vez de apresentar os documentos comprobatórios, os quais deveriam ter sido apresentados ordinariamente, por ocasião da prestação de contas do convênio em análise, o recorrente dedicou seus argumentos no sentido de esquivar-se de qualquer responsabilidade, atribuindo-a ao Ministério do Trabalho e Emprego.

37. Nos termos do art. 23 da IN/STN 01/1997, aplicável à época da celebração e da execução do convênio:

*"A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio, ficando assegurado a seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução."*

38. A fiscalização à qual o dispositivo legal e a decisão citada se referem é a exercida pelo concedente **sobre o órgão convenente**, no caso, a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Estado, e não sobre as entidades contratadas pelo convenente.

39. É precisamente a função fiscalizadora que foi exercida por ocasião da prestação de contas dos recursos recebidos, os quais ficaram sob responsabilidade do ora recorrente e utilizados em desacordo com os termos do convênio assinado. A fiscalização exercida pelo concedente, em suma, visava conhecer se as ações descentralizadas haviam sido executadas e se os recursos tinham sido aplicados regularmente pelo convenente, sob pena de sua devolução ao erário federal.

40. Ademais, o descumprimento das obrigações por parte do responsável não se confunde com a eventual existência de falhas estruturais no programa. O recorrente alega que o Ministério do Trabalho e Emprego era quem detinha o poder e o comando do programa, mas foi a Seter/MS quem celebrou os contratos impugnados, realizando pagamento sem a adequada fiscalização sobre o cumprimento do objeto contratual. Assim, foram violados os artigos 65, inciso II, alínea "c", 67 e 76, todos da Lei 8.666/1993, além dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

41. A existência de estrutura suficiente para a execução dos projetos é requisito básico para a celebração de convênios. Segundo o parágrafo 2º, do art. 1º, da IN 01/1997, a descentralização da execução somente se efetivará quando comprovado que os executores disponham de condições para concretizar o seu objeto.

42. Nesta mesma linha, a letra "b" do parágrafo 1º do art. 10, do Decreto-Lei 200/1967, e art. 49 do Decreto 93.872/1986, segundo os quais: "a descentralização será posta em prática... da Administração Federal para a das **unidades federadas**, quando estejam **devidamente aparelhadas** e mediante convênio".

43. Caso julgasse os recursos administrativos impróprios ao que pretendia realizar, o então Secretário deveria, inicialmente, ter procurado dotar o Estado da estrutura mínima necessária, para só então anuir na celebração de avenças que exigissem uma capacidade operacional mais adequada. Ao invés disso, o recorrente não forneceu aos seus subordinados o treinamento e os meios materiais necessários ao fiel desempenho das suas atribuições, violando compromisso formalizado na assinatura do convênio.

Argumento

44. Argumenta que criou a Superintendência de Qualificação Profissional, que teria como competência acompanhar, fiscalizar e avaliar os projetos e a execução das ações, sendo responsabilidade do Superintendente e dos servidores deste órgão público eventual irregularidade.

45. Afirma que a instituição executora foi contratada após parecer de várias comissões, sendo isso prova de seu compromisso com a legalidade.

46. Alega que, caso se tratasse de culpa **in eligendo**, a responsabilidade deveria ser estendida ao Governador, que também assinou o convênio e quem indicou o Superintendente de Qualificação Profissional para o cargo.

47. Cita ainda excerto de doutrina segundo a qual "*O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, exceto se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo ciência, deixar de agir para impedir sua prática*" (fl. 16 do anexo 1).

*Análise*

48. O administrador não poderia se furtar a exigir dos executores diretos a cabal demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais na execução das ações de qualificação profissional.

49. Nos termos do Acórdão TCU 1.132/2007 – Plenário, que versou sobre as irregularidades encontradas na aplicação do PLANFOR pela Seter/DF:

*"56. Finalmente, ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente. Assim sendo, não merece acolhida a tentativa de transferir responsabilidade do então titular da Seter/DF para seus subordinados.*

*57. A alegada impossibilidade de se responsabilizar Secretários de Estado não encontra respaldo na Jurisprudência desta Corte. Ao contrário da tese sustentada pelo citado, o TCU entende que o Secretário de Estado, por* ***não ser considerado agente político****, pode ser* ***responsabilizado*** *quando assina convênios, mesmo* ***não sendo seu executor direto****. Para tanto, basta que ele tenha praticado atos administrativos, além do ato de natureza política consistente na decisão discricionária de celebrar um determinado convênio"* (grifos apostos).

50. Nos termos da Decisão TCU Plenário 180/1998, são agentes políticos apenas o Presidente da República, os **Governadores** e os Prefeitos Municipais (nesse último caso, quando assinam convênios mas não são seus executores diretos).

51. Ressalte-se que, caso esses agentes políticos pratiquem atos administrativos, eles podem ser responsabilizados pelas consequências desses atos. No presente caso, o então Governador do Mato Grosso do Sul não foi incluído no rol de responsáveis porque não praticou atos administrativos, mas apenas atuou politicamente ao celebrar o convênio firmado com o MTE.

52. Independente dos motivos que motivaram a indicação pelo Governador, o Superintendente de Qualificação Profissional encontrava-se sob a responsabilidade do recorrente, e, não obstante, também foi condenado solidariamente pelo acórdão ora atacado.

53. Ademais, compete ao administrador público controlar de forma efetiva as atividades de seus subordinados. Nesse sentido, podemos citar os seguintes trechos da Decisão 58/2001 – Plenário:

*"O administrador público deve sempre manter vivo o* ***Princípio do Controle****, previsto no artigo 13 do Decreto-Lei 200/1967: O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se* ***em todos os níveis*** *e* ***em todos os órgãos****."* (grifos acrescidos).

*"13. O controle deve pressupor, dentro da posição doutrinária de Hely Lopes Meirelles, supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, dentro de uma faixa de policiamento dos subordinados."*

*"14. Descontrole não se coaduna com um perfeito funcionamento da administração pública."*

Argumento

54. Considera que não foi negligente, elencando como medidas adotadas a criação da Superintendência de Qualificação e Requalificação Profissional, da Comissão Especial de Cadastro e da Comissão de Licitação, a contratação da FAPEC para fiscalizar e avaliar as ações e a submissão dos processos à aprovação da Procuradoria Geral do Estado.

Análise

55. A simples criação de novos órgãos não se confunde com o efetivo exercício das competências a eles atribuídas. Vale ressaltar que a avaliação dos técnicos subordinados ao então Secretário não o exime de responsabilidade.

56. Ademais, o defendente, na condição de titular da Seter/MS, ao firmar os contratos com as entidades executoras, assumiu os encargos de acompanhamento e fiscalização do objeto contratual. Lembre-se ainda que delegação de competência não delega responsabilidade, nos termos do Decreto-Lei 200/1967 (art. 10, caput, § 5º), o Decreto 93.872/1986 (arts. 49, 54 e 142), conforme ressaltado nos Acórdãos TCU 17/1993 – 2ª Câmara, 26/1993 – Plenário, 54/1999 – Plenário, 153/2001 – 2ª Câmara e 606/2009 – Plenário.

57. Verifica-se ainda que os pareceres técnicos emitidos pela Comissão de Cadastro trataram apenas de uma avaliação de proposta apresentada pela entidade, sem emitir o juízo de valor a que se referia o edital. Nesse sentido, não poderia o gestor ter se omitido, subsistindo, portanto, a sua responsabilidade. Conforme o Acórdão TCU 738/2009 – Plenário:

*"41. O gestor deveria ter discordado de um parecer que foi elaborado em desacordo com o que previa o edital de cadastro. Os pareceres técnicos da Comissão de Cadastro se limitaram a uma avaliação de proposta apresentada pela entidade, sem emitir o juízo se estava ou não de acordo com o edital. Percebe-se que o gestor permitiu o cadastramento da instituição a partir dessa deficiente análise feita pela Comissão Especial de Cadastro."*

58. Cabe consignar que esta Corte evoluiu o seu posicionamento no sentido que tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, o administrador que age respaldado por parecer jurídico só estará isento de responsabilidade se essa peça estiver bem fundamentada e tiver defendido tese aceitável. Do contrário, se o gestor seguir opinião exarada em parecer inconsistente e desarrazoado, poderá ser responsabilizado.

59. Ainda que o responsável, ao adotar a dispensa de licitação para a contratação da entidade, estivesse calçado em pareceres técnicos e jurídicos de órgãos estaduais e de comissões constituídas, não há como eximi-lo das notórias irregularidades nessa dispensa de licitação e consequente contratação, as quais poderiam e deveriam ter sido observadas pelo gestor.

60. Lembre-se que o parecer não vincula o gestor público, mas apenas serve de subsídio à sua tomada de decisão. Dessa forma, o parecer desarrazoado e inconsistente não elidirá sua responsabilidade pela eventual contratação irregular.

61. O recorrente está sendo responsabilizado, a rigor, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, por não ter realizado a supervisão adequada, tendo assumido tal obrigação no convênio assinado (item 3.2.74 do Convênio MTE/Sefor 008/1999) e nos termos do artigo 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967. Cumpria ao então Secretário adotar as providências necessárias ao **acompanhamento**, **fiscalização** e **controle** da execução dos contratos relativos ao PLANFOR, o que não ocorreu.

62. Saliente-se que os pagamentos feitos à entidade executora foram realizados sem a regular liquidação, o que ensejou a condenação do recorrente, uma vez que era ordenador de despesa, infringindo o artigo 62, da Lei 4.320/1964. Note-se ainda a ocorrência de pagamento de despesas realizadas após a vigência do contrato, lastreadas em comprovantes inábeis e em comprovantes emitidos em nome de terceiros.

63. Ademais, a hierarquia, conceito ínsito à organização da administração pública, envolve poder de comando, dever de obediência, poder-dever de fiscalização da conduta de seus subordinados, além do poder de revisão dos atos praticados.

64. Não se está afirmando que a responsabilidade pelos atos praticados seja do delegante. O delegatário, afinal, não age em nome do delegante, e sim em nome da competência delegada. A fiscalização das condutas de seu subordinado, entretanto, não foi e nem podia ser delegada, nem a subordinado, por meio de ato administrativo, nem a entidade particular, mediante contrato, não se justificando ainda a alegada crença em que a função de fiscalizar pertenceria ao concedente.

65. Nos termos do Acórdão TCU 738/2009 – Plenário:

*"35. Embora louvável a criação dessas unidades, vez que absolutamente necessária, isso não afasta a responsabilidade decorrente de sua omissão na fiscalização da aplicação dos recursos. Não se pode conceber que o gestor, com a criação desses órgãos, tenha ficado absolutamente isento de responsabilidade no controle e na fiscalização dos cursos ministrados com recursos do FAT."*

66. Afinal, conforme salientado pela citação doutrinária trazida pelo próprio recorrente, o administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, exceto se com eles for conivente, se **negligenciar em descobri-los** ou se, deles tendo ciência, deixar de agir para impedir sua prática (fl. 14 do Anexo 1).

*Argumento*

67. Salienta que, ao invés de convênio, foi celebrado **contrato** com a instituição executora, figura jurídica que exigiria não a prestação de contas, mas o repasse do dinheiro e a realização da ação. A fiscalização do cumprimento do contrato com a instituição executora seria responsabilidade da FAPEC, por orientação do próprio MTE.

Análise

68. De fato, há diferenças inequívocas entre o convênio, que foi celebrado entre a Seter/MS e o Ministério do Trabalho e Emprego, e os contratos celebrados entre o órgão estadual e as diversas entidades.

69. Uma vez que a entidade contratada não cumpriu adequadamente o objeto do contrato, o contratante deveria ter tomado as medidas adequadas, nos termos da Lei 8.666/1993. Como não as adotou, responde, perante o concedente, pela não aplicação regular dos recursos recebidos, conforme disposto na IN STN 01/1997.

70. Ao contrário do que entende o recorrente, a responsabilidade de fiscalização da execução dos contratos era da própria Secretaria Estadual, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993.

*"Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para* ***assisti-lo*** *e* ***subsidiá-lo de informações*** *pertinentes a essa atribuição* (grifos apostos)."

71. Como já salientado, a eventual ação que deveria ter sido realizada pela FAPEC teria natureza de **assistência** e subsídio à fiscalização, mas a atribuição de fiscalizar remanesceu de responsabilidade do órgão contratante.

72. Conforme Acórdão TCU 737/2009 – Plenário, no mesmo sentido,

*"A obrigação de zelar pela boa qualidade das ações e dos serviços prestados pelo contratado, a fim de alcançar eficiência e eficácia, conforme disposto no Convênio 008/99 é do Estado (Cláusula 3ª em seus subitens 3.2.1 e 3.2.5). A contratação da Fapec para dar suporte às ações de fiscalização não delega tal obrigação àquela instituição, portanto, toda e qualquer irregularidade relacionada à execução do contrato continua sendo de responsabilidade do contratante."*

73. O recorrente afirma que a fiscalização deveria se limitar à execução ou não das ações, mas justamente isso não foi realizado, tendo a entidade contratada sido paga sem ter cumprido integralmente o objeto pactuado.

74. Cite-se ainda o Acórdão TCU 1.157/2008 – Plenário, também envolvendo o recorrente, sua gestão frente à Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda de Mato Grosso do Sul - Seter/MS, e o Convênio MTE/Sefor/Codefat 008/1999 - Seter/MS.

*"Responde pelo dano o gestor que contribui culposamente para que ele se concretize, mediante* ***omissão****, imprudência ou* ***negligência*** *no cumprimento a cláusulas obrigacionais de convênio celebrado com a União, de contrato celebrado com terceiro para viabilização do objeto convenial, ou, ainda, decorrente de inobservância de prescrições legais regedoras da realização de despesas, licitações e contratações, ainda que o dano decorra de inexecução contratual pelo terceiro contratado, pois mediante condutas omissivas, imprudentes ou negligentes,* ***assume para si o risco da malversação*** *de verbas públicas.*

*A boa-fé do responsável deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente"* (grifos acrescidos).

75. Conforme assinalado no voto condutor do acórdão vergastado, o Sr. Agamenon Rodrigues do Prado celebrou e assinou convênio com a União, no qual ficou estabelecida a obrigação da parte convenente de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução das ações do PLANFOR no Estado de Mato Grosso do Sul.

76. A obrigação assumida, no entanto, não foi cumprida, dado que os recursos materiais e humanos da Secretaria eram insuficientes para fiscalizar os serviços prestados pelas entidades contratadas, em que pese o compromisso firmado pelo dirigente de garantir a manutenção de equipe técnica adequada ao bom desempenho das atividades, nos termos do item 3.2.4 do Convênio 008/1999.

Argumento

77. Não aceita a conclusão da Corte de Contas que teria definido como engano o atesto da execução do contrato pelas Técnicas de Qualificação, as quais teriam como atribuição a conferência e a fiscalização das ações.

78. As medidas cabíveis ao acompanhamento e fiscalização do contrato eram competência da equipe técnica da Superintendência de qualificação, e o recorrente teria sido induzido a erro pelo "engano" das técnicas.

79. Uma vez que os pagamentos somente teriam sido determinados após a aposição do carimbo das técnicas responsáveis pelo acompanhamento da ação, atestando a total e correta execução, cabe a elas a responsabilidade das supostas irregularidades, pois o Secretário não poderia conferir pessoalmente todos os processos.

80. Considera que seria inadmissível atribuir o procedimento a engano de carimbo, pois a função das técnicas não era de mero protocolo, e sim de técnicas em educação. Caberia à Superintendência e à Coordenadoria de qualificação comunicar qualquer irregularidade ao recorrente, mas não haveria nenhuma prova de que tal dever tenha sido cumprido.

Análise

81. Veja-se o disposto no relatório do Acórdão 495/2010 – Plenário:

*"117. Com respeito às alegações de defesa das servidoras que atestaram a execução dos serviços, Sônia Savi, Terezinha Lopes Chaves e Ana Maria Chaves Faustino Tiete, analisadas nos itens 95/107.1, devem ser* ***excluídos os débitos*** *inicialmente imputados, pois restou demonstrado que o ato de atestar a execução dos serviços da forma em que se procedeu não foi determinante para a existência do débito. Para isto, levou-se em conta que* ***a liberação das parcelas estava vinculada apenas à apresentação formal da documentação****, enquanto o débito é referente à não-execução das ações que foram pactuadas nos contratos.*

*118. Não obstante à exclusão dos débitos,* ***persistem irregularidades*** *concernentes aos atestos emitidos nas notas fiscais correspondente aos valores das parcelas do contratos, já que os servidores não detinham os elementos necessários para inferir pela efetiva execução das ações. Ao agirem baseando-se*

*na confiança que depositavam em seus pares e superiores e numa suposta idoneidade da entidade contratada, demonstraram que foram negligentes no exercício de suas funções,* ***culminando na irregularidade das suas contas***.” (grifos apostos).

82. De tal sorte que as servidoras teriam suas contas julgadas irregulares, nos termos do art. 16, inciso III, alínea "b", c.c. art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, aplicando-se a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei.

83. Ocorre que a proposta de deliberação do Acórdão 495/2010 – Plenário considerou que:

*“De qualquer forma, a proposta de julgamento que ora apresento* ***funda-se tão-somente nos débitos apurados****, os quais se relacionam com as ocorrências das alíneas "c", "d" e "e" do item 3 acima. As* ***demais irregularidades****, não ensejadoras de débito, poderiam acarretar a apenação dos responsáveis com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92. Contudo, não sendo a minha proposta nesse sentido, deixarei de me aprofundar em relação a essas ocorrências, manifestando, desde já, minha concordância com a análise realizada pela Secex/MS, ao mesmo tempo em que discordo, com as devidas vênias, do parecer do MP/TCU no sentido de se afastar a responsabilidade dos gestores em relação às irregularidades apuradas.*

*(...) O atesto aposto no verso das notas fiscais não deve ser interpretado como a atestação da execução dos serviços, mas sim a confirmação de que os documentos necessários à liberação de cada uma das parcelas previstas nos contratos foram efetivamente recebidos.*

*(...)*

*Diante dessas circunstâncias, entendo que não cabe atribuir responsabilidade às Sras. Sônia Savi e Terezinha Lopes Chaves pelos débitos que lhe foram imputados. Consequentemente, entendo que devem ser julgadas regulares com ressalva as suas contas, dando-lhes quitação.*

*Com referência à Srª Ana Maria Chaves Faustino Tiete, na qualidade de Coordenadora de Educação Profissional, subunidade da Superintendência de Qualificação Profissional da Seter/MS, não caberia o afastamento de responsabilidade no débito que lhe foi atribuído. Afinal,* ***cumpria à servidora, da mesma forma que ao seu superior hierárquico, Sr. Agamenon Rodrigues do Prado, adotar as providências necessárias ao acompanhamento, fiscalização e controle da execução dos contratos relativos ao Planfor****. Contudo, verifico que o débito pelo qual a servidora foi citado refere-se ao atesto da execução dos serviços relativos à liberação da terceira parcela do Contrato 095/1999. Ocorre, porém, conforme apontado acima, que restou demonstrada a inexistência de débito nesse contrato em particular, razão pela qual entendo que as contas da referida responsável também devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação*”. (grifos apostos).

84. A conduta das servidoras foi irregular, apenas não levou ao julgamento pela irregularidade de suas contas porque não foi considerada determinante para a ocorrência do débito.

85. O Acórdão recorrido realmente fala em “troca de carimbo”, mas tal expressão significa apenas que o ato administrativo praticado teve caráter diverso. Não houve um “equívoco”, como se as responsáveis desejassem usar o carimbo de “verificação efetiva da despesa”, e por um lapso usaram o de “conferência de documentos”. Desde o início, o conteúdo do ato realizado não foi a verificação de execução da despesa, mas apenas a recepção de documentos.

86. Julgou-se dessa forma pois os próprios contratos com a entidade particular, na forma elaborada pela Seter/MS, estabeleciam como requisito para a liberação das parcelas a simples entrega dos relatórios e instrumentais descritos. Assim, apenas se atestava o recebimento da documentação, não sua autenticidade, sendo frágil o controle exercido **pela Secretaria**.

87. Como exposto no Acórdão 2.550/2008 – Plenário:

*“Do disposto no contrato, verifica-se que a liberação de recursos não estava condicionada à gradativa realização do objeto, ou seja, não havia equivalência entre os recursos liberados e a quantidade de horas de treinamento ministradas. Assim, a atestação aposta no verso das notas fiscais não se tratava de atestação stricto sensu, mas correspondia à confirmação de que os documentos necessários à liberação de cada uma das parcelas haviam sido recebidos e, no caso da última, também que a ação de qualificação havia sido concluída.”*

88. De tal sorte que a responsabilidade pela falha não foi atribuída aos técnicos, mas aos dirigentes da Secretaria de Trabalho Emprego e Renda, responsáveis pela formatação do controle a ser exercido.

89. Já a então Coordenadora de Educação Profissional só teve suas contas julgadas regulares com ressalva simplesmente por ter sido citada por irregularidade relacionada ao Contrato 095/1999, o qual foi considerado executado a contento. Sua conduta, conquanto irregular, não foi determinante para o débito para o qual foi citada.

90. A **contrariu sensu**, observe-se o disposto também no citado Acórdão 2.550/2008 – Plenário, em que teve as contas julgadas irregulares, visto que o débito ocasionado por sua conduta subsistiu:

*"109. Como Coordenadora de Educação Profissional, subunidade da Superintendência de Qualificação Profissional da Seter/MS, cumpria à servidora, da mesma forma que aos seus superiores hierárquicos (Srs. José Luiz dos Reis, Superintendente, e Agamenon Rodrigues dos Reis, Secretário), adotar as providências necessárias ao acompanhamento, fiscalização e controle da execução dos contratos relativos ao Planfor.*

*110. No caso concreto, para fins do cumprimento de tais obrigações, bastaria ter sido realizado o confronto entre a programação dos treinamentos e os relatórios de execução encaminhados pela Fundação Vida previamente à liberação da 3ª e última parcela de recursos para verificar que as ações não foram levadas a cabo conforme o Contrato 63/99 e efetuar o devido desconto atinente à redução da carga horária dos cursos.*

*111. Essa simples providência, contudo, não foi adotada no âmbito da unidade dirigida pela Sra. Ana Maria Tieti, tendo a responsável assinado e dado encaminhamento à autorização de pagamento da 3ª parcela de recursos sem realizar, ou diligenciar para que fosse feita, a devida comparação entre os relatórios então disponíveis.*

*112. Por conseguinte e manifestando concordância com o exame da Secex/MS acerca do assunto, resta julgar irregulares as contas da Sra. Ana Maria Tieti e condená-la em débito, com solidariedade limitada ao valor de R$ 1.440,00, referente à 3ª parcela de recursos do Contrato 63/99, executado com redução indevida da carga horária."*

91. De sorte que a responsabilidade não foi atribuída às técnicas, que apenas conferiam a documentação, pois esta era a única exigência realizada pelo contrato. O recorrente argumenta que se a função fosse apenas de receber os documentos, bastaria a seção de protocolo. Mas esta foi a função que lhes foi reservada pela execução do contrato. Seria preciso ainda conferir se os documentos apresentados eram aqueles previstos no contrato. Em caso positivo, estaria atendida a condição necessária e suficiente para receber os pagamentos, conforme cláusula quinta dos contratos assinados.

92. O julgamento, assim, considerou que o próprio método de contratação construído pela Seter/MS é que resultou nas falhas verificadas, e não a atuação das técnicas.

Argumento

93. Cita a decisão proferida nos autos do TC 021.550/2003-6, consoante os quais teriam sido os graves defeitos de concepção do Planfor que facilitaram os desvios perpetrados na operação daquele plano nas diversas unidades da federação. Dessa forma, deveriam ser distinguidas as ocorrências dolosas das decorrentes de problemas operacionais do plano em razão de falhas e impropriedades de todas as instâncias envolvidas.

94. Ademais, a Seter/MS não contava com os meios necessários para acompanhar e controlar a execução daquele plano. Grande parte dos problemas decorreria da precariedade, da ausência de regras, e das frágeis estruturas de execução, supervisão e fiscalização daquele plano.

95. Não teriam sido previstas exigências objetivas para aferição da efetiva realização dos treinamentos, nem de seus resultados qualitativos. E teria ocorrido generalizada dispensa de licitação para a indicação das entidades executoras e a livre aceitação dos treinamentos ofertados por elas, por falta de fixação de critérios pelo MTE.

96. A decisão, assim, responsabiliza apenas o particular contratado, pois não teria havido orientação adequada aos gestores com vistas a aferir a efetiva execução dos objetivos contratados.

Análise

97. O recorrente afirma citar decisão que traduziria "mudança no entendimento" desta Corte de Contas, mas transcreve trecho de Parecer exarado pelo MPTCU.

98. A interpretação esposada pelo Acórdão 278/2010 – Plenário, proferido nos autos do TC 021.550/2003-6, foi a de serem acatadas as alegações de defesa, tanto do particular contratado como dos gestores. Naquele caso específico, no entanto, a contratada cumpriu sem questionamentos o objeto do contrato, e a Comissão de TCE não questionou nem a realização dos cursos nem os relatórios de execução.

99. Conforme o voto condutor do Acórdão citado, "*não se pode imputar o débito apontado uma vez que os cursos contratados foram realizados de forma satisfatória, com a carga horária prevista, com frequência adequada e preços ajustados que sequer foram objeto de questionamento*". Por tal razão os argumentos do responsável foram acatados, não havendo imputação de débito ou aplicação de multa.

100. Já o Acórdão 495/2010 – Plenário rejeitou interpretação idêntica proposta pelo *parquet*, pois o fato de a Seter/MS não ter contado com os meios necessários para acompanhar e controlar a execução do PLANFOR é imputável a seus dirigentes, e constitui precisamente a causa mediata das irregularidades, e não uma atenuante.

101. De modo que o entendimento exposto no citado parecer, de se imputar o débito somente ao particular contratado, a rigor, não foi acolhido nem pelo Acórdão 495/2010 nem pelo Acórdão 278/2010, proferidos pelo Plenário, não constituindo mudança da orientação adotada por essa Corte de Contas.

**Recorrente –Sr. Fábio Portela Machinski**

Preliminar de nulidade

102. Alega nulidade decorrente de cerceamento de defesa, tendo em vista que antes da instauração da TCE não foi garantida ao Estado do Mato Grosso do Sul a apresentação de alegações de defesa e de documentos que comprovassem a ausência das irregularidades apontadas.

103. Opõe que o artigo 38, § 1º, da IN STN 01/1997 garante o direito de defesa do Estado do Mato Grosso do Sul, prevendo prazo para a apresentação de alegações de defesa, juntada de documentos ou mesmo o recolhimento do valor do débito imputado, antes da instauração do procedimento de Tomada de Contas Especial.

104. Argumenta que, sem possibilitar ao Estado o direito de regularizar as falhas encontradas no convênio ou recolher o valor do débito imputado, fica comprometida a defesa dos agentes citados, pois os agentes públicos não podem se defender adequadamente sem o acesso e o conhecimento irrestrito dos documentos sob a guarda do Estado. A não adoção de tais providências caracterizaria grave infração ao princípio do devido processo legal.

Análise

105. Não há o que se falar em nulidade, pois o artigo 38, § 1º, da IN STN 01/1997 não se relaciona nem com o "direito de defesa" do Estado do Mato Grosso do Sul, nem com o dos recorrentes.

106. Uma vez que o Estado federado não se beneficiou com os recursos mal aplicados, os responsáveis a serem notificados eram os gestores dos valores recebidos. A notificação a ser realizada é ao responsável pela gestão dos recursos públicos, e não à entidade convenente, no caso o Estado do Mato Grosso do Sul.

107. O dispositivo traz apenas previsão de notificação que não tinha como objetivo propiciar o contraditório e a ampla defesa, mas apenas solicitar ao responsável que apresente a prestação de contas a qual se comprometeu a apresentar quando da assinatura do convênio. A situação era também prevista pelo artigo 31, §§ 7º e 8º, da IN STN 01/1997.

108. No regime da IN STN 01/1997, **quando a prestação de contas não era encaminhada no prazo** convencionado, o concedente assinava o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, acrescidos de juros e correção monetária, comunicando o fato ao órgão de controle interno de sua jurisdição ou equivalente.

109. Esgotado o prazo de 30 dias e não cumpridas as exigências, ou, ainda, se existissem evidências de irregularidades de que resultassem em prejuízo para o erário, a unidade concedente dos recursos

adotaria as providências previstas no § 4º do artigo, isto é, o registro no SIAFI e o encaminhamento à unidade de controle interno para instauração de Tomada de Contas Especial.

110. Lembre-se, entretanto, que a não apresentação da prestação de contas no prazo de até trinta dias concedido em notificação ao convenente é apenas uma das hipóteses que ensejam a instauração da Tomada de Contas Especial. A TCE em exame foi instaurada devido aos indícios de aplicação irregular de recursos, com fundamento no artigo 38, inciso III, da IN STN 01/1997.

111. Só com a autuação dos autos junto ao TCU, a tomada de contas especial adquire as feições de processo e se desenvolve exclusivamente no âmbito do Tribunal de Contas da União. É nessa fase, portanto, que se devem observar os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, seguindo rigorosamente o devido processo legal, consubstanciado na Lei 8.443/1992 e demais normas complementares editadas pelo TCU, conforme salienta o Acórdão TCU 070/2007 – 2ª Câmara:

*"6. Sendo assim, é com a citação válida, realizada pelo TCU, nos termos da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e demais normativos internos, que se concretizam os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa que, no caso em tela, foi amplamente oferecido ao responsável, que até mesmo autorizou a prorrogação de prazo por si solicitada.*

*7. Diante do exposto, não vislumbro nulidade a ser decretada, pois a citação do responsável foi regularmente realizada e o prazo a ele concedido foi mais do que suficiente para apresentar suas alegações de defesa."*

112. Assim, não houve violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, pois os responsáveis, nesta etapa do processo, e naquelas que vieram a seguir, tiveram a oportunidade de produzir provas, recorrer e apresentar defesa. A notificação da entidade federada convenente, no caso, não se fazia necessária, visto que não seria responsabilizada pelos atos cometidos pelos gestores em desacordo com o convênio assinado.

Argumento

113. Salienta que os requeridos tinham a atribuição específica de programar e implementar o PLANFOR em Mato Grosso do Sul. Todavia, a fiscalização da execução dos contratos seria realizada pela FAPEC. Argumenta que o trabalho dos recorridos era subsidiado pelas informações trazidas pela FAPEC e pelos pareceres dos servidores responsáveis pela análise dos documentos comprobatórios da realização dos cursos, para a liberação de cada parcela do contrato.

114. Dessa forma, teria ocorrido acompanhamento da execução dos cursos, através das listas de frequência, relatórios com perfil dos treinandos, relatórios com nomes e endereços, relatórios financeiros, relatório final descritivo e ilustrado, entre outros documentos exigidos.

115. Postula que o Superintendente e os técnicos que atestaram as notas não podiam controlar e não tinham a competência de fiscalizar "in loco" a execução de todos os cursos no Estado, ficando restritos à verificação dos relatórios e listas de frequência dos treinandos.

Análise

116. Conforme já salientado, a ação que deveria ter sido realizada pela FAPEC teria natureza de **assistência** e **subsídio** à fiscalização, mas a atribuição de fiscalizar remanesceu sob a responsabilidade do órgão contratante, nos termos do citado artigo 67 da Lei 8.666/1993.

117. A obrigação de zelar pela boa qualidade das ações e dos serviços prestados pelo contratado, a fim de alcançar eficiência e eficácia, conforme disposto no Convênio 008/99 (Cláusula 3ª em seus subitens 3.2.1 e 3.2.5) era do Estado, por meio de sua Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda.

118. A contratação da Fapec para dar suporte às ações de fiscalização não delega tal obrigação àquela instituição, portanto, toda e qualquer irregularidade relacionada à execução do contrato continua sendo de responsabilidade do contratante.

Argumento

119. Sustenta que não foi constatada irregularidade nos pagamentos das parcelas. Os cursos foram ministrados pela Fetricom para o número de alunos interessados e os pagamentos foram proporcionais à efetiva execução do objeto do contrato. Alega que os cursos foram efetivamente executados, atendendo ao público alvo específico.

Análise

120. O percentual de execução foi exposto no Relatório do Acórdão recorrido. O recorrente não apresenta nenhum elemento apto a desconstituir a conclusão alcançada pela Comissão de Tomada de Contas Especial, que culminou na instrução da Secex/MS (fls. 8.087/8.129 do vol. 28), e no relatório do Acórdão 494/2010 – Plenário, apresentando apenas negativas genéricas. Dessa forma, o argumento não pode ser acolhido.

Argumento

121. Considera que eventual omissão de informações ou prestação de informações falsas acerca da execução dos projetos, bem como a falsificação de documentos apresentados à Seter e a má aplicação dos recursos do FAT são de responsabilidade da entidade executora, a qual deveria responder pelo dano causado ao erário. Conforme cláusulas terceira, parágrafo único, e cláusula sétima, itens 7.1 a 7.3, a responsabilidade pela devolução do dinheiro recebido no caso de descumprimento do contrato é da executora.

Análise

122. Note-se que a responsabilidade pelos recursos federais repassados é dos gestores públicos da entidade convenente, no caso, a Seter/MS. A conduta exigida dos Superintendentes de Qualificação Profissional era acompanhar, fiscalizar, acompanhar e controlar a execução dos serviços dos contratos e a efetiva aplicação dos recursos contratuais.

123. O contrato firmado entre a Fetricom e a Seter/MS vincula apenas as duas partes signatárias, não tendo efeito sobre a responsabilidade estabelecida pelo convênio celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Estado do Mato Grosso do Sul.

124. Conforme salienta o acórdão recorrido, os cursos previstos não foram realizados conforme os moldes traçados, os objetivos propostos não foram atingidos, os documentos aptos a comprovar as despesas da contratada não foram apresentados. Mesmo havendo diversas deficiências na prestação dos serviços, estes foram pagos, situação a qual deveria ter sido evitada pelos gestores.

Argumento

125. Afirma que a decisão recorrida é equivocada, pois o agente não teria facilitado, permitido nem concorrido para que terceiro se enriquecesse ilicitamente, não teriam obtido qualquer vantagem, não teriam retardado ou deixado de praticar ato de ofício. Não teriam agido de forma ímproba, negligente nem omissa, não podendo ser penalizados à devolução de valores recebidos pela entidade. Opõe que a imoralidade não pode ser presumida, devendo ser robustamente demonstrada mediante suporte probatório.

Análise

126. No momento em que o agente recebe os recursos públicos a serem geridos, torna-se o responsável pela sua boa e regular aplicação. Demonstrado o repasse dos recursos a determinados agentes, provado está o fato constitutivo do direito do ente público concedente.

127. Cabe aos responsáveis demonstrar fato impeditivo ou modificativo do direito do concedente. É nesse contexto que o ordenamento jurídico brasileiro imputa ao gestor público a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos quais se responsabiliza.

128. Também já foi demonstrado que, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da CF/1988, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova.

129. Não se trata de afirmar que os agentes obtiveram proveito pessoal ou que enriqueceram ilicitamente. Demonstrou-se que a conduta dos responsáveis contribuiu para que a Fetricom não cumprisse as cláusulas contratuais e utilizasse parcela dos recursos recebidos para finalidades não amparadas contratualmente, isto é, desviasse os valores públicos.

130. Logo, não é verdade que os recorrentes não facilitaram, concorreram ou permitiram que a entidade contratada recebesse pagamento por serviços não prestados ou por despesas não comprovadas, obtendo assim vantagem ilícita.

Argumento

131. Expõe que nunca exerceu a função de Superintendente de Qualificação Profissional. Não existiria nos autos nenhuma prova de que o recorrente tenha exercido o cargo de Superintendente.

132. Assim, uma vez que não teria legitimidade para figurar no polo passivo da TCE, requer extinção do processo sem julgamento de mérito em relação ao recorrente.

Análise

133. O responsável foi **citado** solidariamente com os demais envolvidos porque teria exercido o cargo de Superintendente de Qualificação Profissional, de modo que lhe caberia, nessa condição, efetuar o acompanhamento, a fiscalização e o controle da execução dos contratos do Planfor, atividades nas quais a Seter/MS se mostrou omissa.

134. Em outras TCE, as alegações de defesa do Sr. Fábio Portela Machinski foram aceitas pelo Tribunal, em razão de não ter sido constatada a atuação do gestor na execução dos contratos ora em exame. Nesses casos, a unidade técnica constatou que o responsável não exerceu o cargo de Superintendente de Qualificação Profissional durante o período examinado.

135. Sendo assim, o Sr. Fábio Portela Machinski teve as contas julgadas regulares, com quitação plena, em diversas tomadas de contas especiais, v.g. Acórdãos 737/2009 e 860/2009, ambos proferidos pelo Plenário.

136. O Acórdão atacado considerou que o recorrente exerceu, ainda que de fato, a função de Superintendente de Qualificação Profissional da Seter/MS, uma vez que recebeu ofício da entidade executora que o qualifica como tal (fls. 3897), emitiu correspondência interna em nome da superintendência (fls. 3712), aprovou parecer técnico (fls. 3775), ordenou pagamento (fls. 3870) e solicitou emissão de nota de empenho (fls. 3795), no âmbito do Contrato 021/2000.

137. No entanto, conforme salienta o Acórdão 277/2010 – Plenário:

*"Especificamente neste caso, a instrução apresenta rol de atos de gestão que demonstrariam que, **ainda que somente de fato, o responsável exerceu o cargo** indicado (fl. 3685 do volume 13).*

*Não obstante, não me parece conveniente, diante dos elementos examinados, a responsabilização do Sr. Fábio Portela Machinski pelas impropriedades detectadas nos autos. Isso porque o equívoco acabou por contaminar o ofício de citação, vez que nele se encontra a expressa menção a um cargo que o responsável oficial e formalmente não exerceu (fls. 3239 e 3240 do volume 11).*

*Neste caso, o desacerto, em tese, é **suficiente para causar a nulidade da citação**, vez que **prejudicou o exercício da defesa**. Ao compulsar as alegações de defesa produzidas pelo responsável, percebi que estão centradas no principal argumento, que é o da ilegitimidade para figurar no polo passivo destas contas, ilegitimidade essa fundamentada no fato de que não exerceu o prefalado cargo (fls. 3294 a 3303 do volume 11)."*(grifos apostos).

138. No mesmo sentido, os Acórdãos 203/2010 e 350/2010, ambos proferidos pelo Plenário. Diante dos elementos contidos no processo, inclusive dos atos que teriam sido praticados pelo gestor, suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação.

**CONCLUSÃO**

139. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei n.º 8.443, de 1992, conhecer o recurso de reconsideração do Sr. Agamenon Rodrigues do Prado, para, no mérito, negar-lhe provimento;

II. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei n.º 8.443, de 1992, conhecer o recurso de reconsideração do Sr. Fábio Portela Machinski, para, no mérito, dar-lhe provimento, dando nova redação aos itens 9.2, 9.2.4 e 9.4 do Acórdão 495/2010 – Plenário, nos seguintes termos:

*9.2. condenar em débito os responsáveis Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, Pedro Aloísio Vendramini Duran e Ana Maria Chaves Faustino Tieti e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, consoante a seguir discriminado, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até os efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:*

*9.2.4. solidariamente, os Srs. Agamenon Rodrigues do Prado e Pedro Aloísio Vendramini Duran e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de*

*Mato Grosso do Sul, pela quantia de R$ 5.508,00 (cinco mil e quintos e oito reais), em 22/3/2001, atinente ao contrato 021/2000;*

*9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Srs. Farid Badlallad Bahmad, Thirza Gomes Coelho, Zênite Dantas da Silva, Sônia Savi, Terezinha Lopes Chaves, Jane Aparecida da Silva, Maria José de Moraes e Fábio Portela Machinski, dando-lhes quitação;*

III. alertar para o pedido de sustentação oral à fl. 24 do Anexo 1;

IV. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes e aos demais interessados e encaminhar cópia do Relatório, do Voto e da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul."

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

6. Encaminhados os autos ao Ministério Público que atua junto a esta Corte, o ilustre Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin concordou com a aludida proposta (fls. 39 – Anexo 2).

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que os recursos ora em análise preenchem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei nº 8.443/92, detendo, portanto, o condão de serem analisados por esta Corte.

2. A questão em debate se iniciou em virtude da tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE relativa ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 008/99 - Seter/MS (fls. 05/15 – Volume Principal), firmado com a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Renda, do Estado do Mato Grosso do Sul - Seter/MS, no âmbito do Planfor.

3. No caso vertente, foram analisados os Contratos 023, 096 e 101 de 1999, e os Contratos 019 e 021 de 2000, celebrados por aquela Secretaria de Estado com a entidade Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, para a execução de ações no âmbito dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional PEQ/MS/1999 e PEQ/MS/2000, vinculados aos objetivos do referido convênio.

4. Os Recorrentes, Agamenon Rodrigues do Prado, ex-Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Renda, e Fábio Portela Machinski, ex-Superintendente de Qualificação Profissional, juntamente com outros responsáveis, foram citados para recolherem aos cofres do Fundo do Amparo ao Trabalhador - FAT, cada um segundo sua parcela de participação nos atos impugnados, os valores correspondentes aos montantes integrais objetos dos contratos referidos no parágrafo precedente, tendo em vista irregularidades que teriam sido verificadas no cadastramento e contratação, bem como na execução contratual.

5. As irregularidades podem ser resumidas no seguinte:

a) habilitação e contratação direta da Fetricom, mediante dispensa de licitação, sem a observância das disposições legais pertinentes (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

b) inobservância de requisitos editalícios para a seleção e habilitação da Fetricom (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

c) aprovação e contratação de projeto para a execução de ações que não se enquadravam nos objetivos do Planfor e no objeto do Convênio MTE/Sefor/Codefat 8/99 - Seter/MS (Contrato 101/1999);

d) alteração contratual, por meio de termo aditivo, sem detalhamento em projeto e sem amparo legal, que resultou na elevação do valor contratado (Contrato 023/1999);

e) atestos de execução de serviços sem a apresentação de instrumentais e relatórios exigidos no contrato e sem a comprovação da execução integral das ações (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

f) pagamento integral do contrato sem o cumprimento das exigências legais e contratuais para a comprovação da execução das ações, sendo que as declarações de freqüência informaram apenas a execução parcial (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

g) falta de confiabilidade das declarações de freqüência elaboradas pela entidade e aceitas pelo Contratante por ocasião do pagamento das parcelas (Contratos 023/1999, 096/1999 e 101/1999);

h) ausência de documentos exigidos em contrato para comprovação da efetiva aplicação dos recursos repassados (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000);

i) omissão do contratante no dever de acompanhar, de controlar e de fiscalizar a execução dos serviços contratados e a efetiva aplicação dos recursos (Contratos 023/1999, 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000).

6. Ao final do julgamento *a quo,* o Recorrente Agamenon Rodrigues do Prado teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado em débito e em multa porque agiu de forma negligente e imprudente ao considerar *verdadeiros os documentos apresentados pela entidade privada contratada para a execução das ações do Planfor, sem a verificação e acompanhamento dos cursos supostamente ministrados, e sem relatórios elaborados por terceiro contratado*. (fls. 8.201 – Volume 28)

7. Sua responsabilização, portanto, se deu, fundamentalmente, por conta de sua conduta culposa, uma vez que *entregou a terceiro ações fiscalizatórias que lhe competiam sem exigir seu cumprimento integral e sem avocar para si tal responsabilidade, quando prestada de forma deficiente*. (fls. 8.201 – Volume 28)

8. Por isso, conforme demonstrou o i. Ministro Relator da deliberação recorrida, foi responsabilizado pelos danos apurados em relação aos contratos 096/1999, 101/1999, 019/2000 e 021/2000.

9. Já no que diz respeito ao Recorrente Fábio Portela Machinski, foi responsabilizado solidariamente com o Sr. Agamenon Rodrigues de Prado por ter exercido a função de Superintendente de Qualificação Profissional da Seter/MS e, portanto, também ter sido responsável direto pelo acompanhamento, fiscalização e controle da execução dos contratos. Sua atuação, no entanto, se restringiu ao contrato 021/2000, motivo pelo qual sua condenação solidária se limitou ao dano apurado quanto ao mesmo.

10. Inconformados, ambos os mencionados Recorrentes interpuseram seus respectivos recursos de reconsideração.

11. O Recorrente Agamenon Rodrigues Prado sustenta, em resumo, o seguinte:

a) que os servidores designados para realizar a TCE não teriam sido devidamente qualificados e que a Comissão não teria entendido a finalidade social do PLANFOR;

b) ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não teria tido a oportunidade de demonstrar não ter agido com culpa;

c) que teria agido de maneira diligente e que a culpa pelas irregularidades seria do órgão Concedente, que não teria disponibilizado condições técnicas e materiais suficientes;

d) que criou a Superintendência de Qualificação Profissional, a qual tinha como atribuição justamente acompanhar, fiscalizar e avaliar os projetos e a execução das ações;

e) que além da criação da referida Superintendência, contratou a FAPEC para fiscalizar e avaliar as ações e a submissão dos processos à aprovação da Procuradoria Geral do Estado;

f) que o instrumento celebrado não teria sido um convênio, mas sim um contrato, e que, por isso, a fiscalização do cumprimento do mesmo seria da FAPEC;

g) que as medidas cabíveis para o acompanhamento e fiscalização do contrato eram de competência da equipe técnica da Superintendência de qualificação e que foi induzido a erro pela mesma; e

h) que a decisão proferida nos autos do TC 021.550/2003-6 já teria concluído que os graves defeitos de concepção do Planfor é que teriam facilitado os desvios perpetrados na operação daquele plano.

12. Já o Recorrente Fábio Portela Machinski aduz, preliminarmente, nulidade do julgamento por conta de pretensa violação à garantia de defesa, tendo em vista que antes da instauração da TCE, não teria sido garantido ao Estado do MS a apresentação de alegações de defesa e de documentos que comprovassem a ausência das irregularidades apontadas. Quanto ao mérito, alega, em síntese, o seguinte:

a) que a fiscalização da execução dos contratos seria realizada pela FAPEC;
b) que não foi constatada irregularidade no pagamento das parcelas, sendo que os pagamentos efetuados foram proporcionais à efetiva execução do objeto do contrato;
c) que eventual omissão de informações ou prestação de informações falsas acerca da execução dos projetos seria de responsabilidade da entidade executora;
d) que não teria facilitado, permitido nem concorrido para que terceiro se enriquecesse ilicitamente; e
e) que nunca teria exercido a função de Superintendente de Qualificação Profissional.

13. No que diz respeito ao recurso interposto pelo Sr. Agamenon Rodrigues do Prado, entendo que não merece prosperar.
14. Não se justifica suas alegações de que os servidores designados para realizar a TCE não teriam sido devidamente qualificados e que a Comissão não teria entendido a finalidade social do PLANFOR.
15. Conforme demonstrou a Unidade Técnica, não era obrigatória a qualificação dos membros da Comissão designada para realizar a TCE, mas sim a qualificação do responsável, ou seja, do próprio Recorrente, conforme art. 4º da IN/TCU 13/1996.
16. Ademais, a responsabilização do Recorrente não se deu por conta de eventual entendimento da Comissão quanto à finalidade do PLANFOR, mas sim em virtude de o Recorrente ter incorrido em culpa na sua função de fiscalizar os contratos celebrados.
17. Também não encontra amparo algum nos autos a alegação de que teria havido ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não teria tido o Recorrente a oportunidade de demonstrar não ter agido com culpa.
18. Consoante também demonstrou a Unidade Técnica (fls. 23 – Anexo 2, item 20), o Recorrente *poderia ter apresentado, em sede recursal, documentos, declarações reduzidas a termo, laudos periciais e outros meios de prova admitidos em direito para fins de prova da boa e regular aplicação de recursos públicos. Se tais elementos seriam capazes de comprovar o bom e regular emprego dos recursos, deveriam ter sido apresentados quando solicitados, em vez de ser objeto de conjectura pelo recorrente.* Esclareceu ainda o auditor que, conforme preconiza o artigo 160, § 1º e § 3º, do RITCU, *desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos, ressaltando-se a possibilidade de distribuição de memorial aos ministros, auditores e ao representante do MPTCU após a inclusão do processo em pauta e durante a sustentação oral, já solicitada*.
19. A alegação do Recorrente em comento no sentido de que teria agido de maneira diligente e que a culpa pelas irregularidades seria do Órgão Concedente, que não teria disponibilizado condições técnicas e materiais suficientes, também não encontra sustentáculo nos autos ou na legislação de regência, pois a responsabilidade pela fiscalização das entidades contratadas pelo Convenente (no caso em tela, representado pelo ora Recorrente) era deste, ou seja, da Seter/MS e não do Ministério do Trabalho e Emprego.
20. Quanto à alegação de que criou a Superintendência de Qualificação Profissional, a qual tinha como atribuição justamente acompanhar, fiscalizar e avaliar os projetos e a execução das ações, cumpre destacar que tal conduta igualmente não elide a responsabilidade do Recorrente, pois era sua obrigação exigir dos executores diretos a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos ferais em comento,

uma vez que, como bem demonstrou a Unidade Técnica às fls. 26 – Anexo 2, o Secretário de Estado não é considerado agente político, mas sim executor direto (Acórdão nº 1.132/2007 – TCU - Plenário).

21. No que diz respeito à alegação de que além da criação da referida Superintendência, contratou a FAPEC para fiscalizar e avaliar as ações e a submissão dos processos à aprovação da Procuradoria Geral do Estado, cumpre reiterar que tal assertiva milita em seu desfavor, pois consoante demonstrado no julgamento *a quo*, a responsabilização do Recorrente se deu, fundamentalmente, por conta de sua conduta culposa, uma vez que *entregou a terceiro ações fiscalizatórias que lhe competiam sem exigir seu cumprimento integral e sem avocar para si tal responsabilidade, quando prestada de forma deficiente*. (fls. 8.201 – Volume 28)

22. A alegação de que o instrumento celebrado não teria sido um convênio, mas sim um contrato, e que, por isso, a fiscalização do cumprimento do mesmo seria da FAPEC, da mesma forma, não elide a responsabilidade do Recorrente, uma vez que a responsabilidade pela fiscalização desses contratos, como antes já demonstrado, era do órgão Convenente, isto é, da Secretaria Estadual. Ainda que a Secretaria, como já dito pelo Recorrente, tenha delegado tal função à FAPEC, quando assim procedeu assumiu os riscos por eventual negligência ou omissão por esta praticada, mais um motivo pelo qual não se justifica tal alegação.

23. Quanto ao argumento de que as medidas cabíveis para o acompanhamento e fiscalização do contrato eram de competência da equipe técnica da Superintendência de qualificação e que foi induzido a erro pela mesma, igualmente já demonstrou-se, inclusive no Acórdão guerreado, que o próprio método de contratação construído pela Seter/MS é que resultou nas falhas verificadas, e não a atuação das técnicas. Às fls. 8.199 (Volume 28) do Voto condutor do Acórdão recorrido, o então Relator esclareceu se o Recorrente *tivesse cumprido com a obrigação de manter pessoal técnico qualificado e suficiente às medidas de controle administrativo e operacional do contrato, que lhe garantisse o acompanhamento, supervisão e fiscalização, dificilmente se estaria agora discutindo dano provocado pela execução contratual incompleta*. Prosseguindo, concluiu ainda que cabe *ao titular de um órgão escolher seus auxiliares diretos com esmero, **sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente***. (grifos de transcrição)

24. Por fim, no que concerne à decisão proferida nos autos do TC 021.550/2003-6, que já teria concluído que os graves defeitos de concepção do Planfor é que teriam facilitado os desvios perpetrados na operação daquele plano, cumpre destacar que a situação delineada no referido TC difere da aqui exposta, pois, como bem demonstrou a Unidade Técnica, naquele caso específico*, a contratada cumpriu sem questionamentos o objeto do contrato, e a Comissão de TCE não questionou nem a realização dos cursos nem os relatórios de execução.*

25. Destarte, por tudo o que se expôs, nego provimento ao recurso interposto pelo Sr. Agamenon Rodrigues do Prado e mantenho inalterado o Acórdão guerreado no ponto que a ele diz respeito.

26. Já no que pertine ao Recorrente Fábio Portela Machinski, entendo que melhor sorte lhe assiste.

27. É que restou demonstrado nos autos que por ocasião da deliberação contida no Acórdão nº 277/2010 – TCU – Plenário, concluiu-se que este Recorrente não exerceu o cargo que lhe gerou a responsabilização imputada no julgamento *a quo*.

28. Ora, conforme expus no item 9 acima, o Recorrente Fábio Portela Machinski foi responsabilizado solidariamente com o Sr. Agamenon Rodrigues de Prado por ter exercido a função de Superintendente de Qualificação Profissional da Seter/MS. Foi por ter adotado esta premissa, ou seja, por ter adotado este *motivo determinante* é que esta Corte condenou o Recorrente em tela.

29. Como, no entanto, em outros julgamentos já se definiu que ele não exerceu o referido cargo, é imperioso que sua responsabilidade seja elidida.

Em razão do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, para conhecer os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Agamenon Rodrigues do Prado e Fábio Portela Machinski, e, no mérito, negar provimento ao recurso do primeiro e dar provimento ao recurso do segundo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2352/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.434/2003-7.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego (vinculador) ().
3.2. Responsáveis: Agamenon Rodrigues do Prado (220.387.791-04); Ana Maria Chaves Faustino Tiete (450.499.478-04); Farid Badlallad Bahmad (108.977.471-00); Federação dos Trabalhadores Nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Mato Grosso do Sul (26.856.732/0001-71); Fábio Portela Machinski (164.466.581-68); Jane Aparecida da Silva (201.663.201-10); José Luiz dos Reis (422.152.691-20); João Gomes de Araújo (273.161.491-91); Maria José de Moraes (501.152.001-34); Pedro Aloísio Vendramini Duran (005.261.048-99); Sônia Savi (202.226.531-91); Terezinha Lopes Chaves (199.945.161-91); Thirza Gomes Coelho (331.848.361-34); Zenite Dantas da Silva (178.161.301-04).
4. Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade: Secretaria de Recursos (SERUR).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Maria Celeste da Costa e Silva (OAB/MS nº 3.281) e José Valeriano de S. Fontoura (OAB/MS nº 6.277).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos pelo Srs. Agamenon Rodrigues do Prado (Anexo 1) e Fábio Portela Machinski (Anexo 2), por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão nº 494/2010 – TCU - Plenário (fls. 8.204/8.206 – Volume 28), retificado por inexatidão material pelo Acórdão nº 671/2010 - TCU – Plenário (fls. 8.210/8.211 – Volume 28), que julgou irregulares suas respectivas contas, condenando-os em débito e em multa,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33, ambos da Lei 8.443/92, conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Agamenon Rodrigues do Prado (CPF: 220.387.791-04), para, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei n.º 8.443, de 1992, conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fábio Portela Machinski (CPF: 164.466.581-68), para, no mérito, dar-lhe provimento, dando nova redação aos itens 9.2, 9.2.4 e 9.4 do Acórdão nº 494/2010 – TCU - Plenário, nos seguintes termos:

"9.2. condenar em débito os responsáveis Srs. Agamenon Rodrigues do Prado, José Luiz dos Reis, Pedro Aloísio Vendramini Duran e Ana Maria Chaves Faustino Tieti e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, consoante a seguir discriminado, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros

de mora, calculados a partir das datas indicadas até os efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.4. solidariamente, os Srs. Agamenon Rodrigues do Prado e Pedro Aloísio Vendramini Duran e a Fetricom - Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Mato Grosso do Sul, pela quantia de R$ 5.508,00 (cinco mil e quintos e oito reais), em 22/3/2001, atinente ao contrato 021/2000;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Srs. Farid Badlallad Bahmad, Thirza Gomes Coelho, Zênite Dantas da Silva, Sônia Savi, Terezinha Lopes Chaves, Jane Aparecida da Silva, Maria José de Moraes e Fábio Portela Machinski, dando-lhes quitação;"

9.3. dar conhecimento deste Acórdão, encaminhando cópia do respectivo Relatório e Voto, aos Recorrentes, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2352-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 022.758/2009-9 [Apenso: TC 023.665/2009-2]
Natureza: Representação
Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT
Interessados: Splice Industria, Comércio e Serviços Ltda (06.965.293/0001-28) e WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS. IRREGULARIDADES EM EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 471/2009-00. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução de fls. 83/102, da lavra da 1ª. Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, a qual transcrevo, com fulcro no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/92:

*"Trata-se de Representações formuladas pelas empresas SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda., em face de possíveis irregularidades no Edital da Concorrência Pública nº 471/2009-00, do tipo técnica e preço, conduzida pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), com valor global estimado em R$ 1,4 bilhão.*

2. A concorrência tem por objeto a contratação de empresa para executar os serviços necessários ao controle viário nas rodovias federais, mediante a disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos, com coleta, armazenamento e processamento de dados estatísticos e dados e imagens de infrações, divididos em doze lotes.

3. Em decisão preliminar (fls. 58/69 do Principal), o Ministro-Relator conheceu das Representações e determinou que fosse promovida a oitiva do DNIT, cuja resposta aos questionamentos formulados será analisada na forma que segue.

**I- Demonstre que a licitação tipo "técnica e preço" é adequada ao objeto da concorrência.**

4. A Entidade sustenta que esse tipo de licitação é adequado porque se trata da prestação de serviço de grande vulto, dependente de tecnologia sofisticada e de domínio restrito. Além disso, emprega equipamentos e sistemas cujos modelos devem ser previamente homologados e aprovados por portaria específica do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), com regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

5. Entende que a prestação do serviço exige o desenvolvimento e manutenção permanente das soluções tecnológicas adotadas, e o seu escopo permite a adoção de soluções alternativas e variações de execução, com repercussões na sua qualidade, produtividade e rendimento. Por isso, deve-se selecionar a proposta com o melhor indicativo de desempenho acima dos níveis mínimos estabelecidos no edital.

**Análise**

6. A Lei nº 8.666, de 21/6/1993 prescreve, como regra geral, que o julgamento das licitações públicas será pelo menor preço. A instituição da modalidade pregão veio ratificar essa prescrição. Nos termos do art. 46, c/c o art. 45, § 4º, da mencionada Lei, a licitação do tipo técnica e preço só tem cabimento em três hipóteses, quais sejam: a) para prestação de serviços de natureza predominantemente intelectual; b) para contratação de serviços de informática; e c) para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto, majoritariamente, dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito.

7. Concernente à primeira hipótese, o orçamento da Concorrência nº 471/2009-00 apresenta a seguinte composição (fl. 8 do Anexo 3): 52,8% - disponibilização de equipamentos/sistemas; 23,0% - manutenção de equipamentos/sistemas; 8,7% - processamento; 5,0% - infraestrutura; 4,6% - coordenação; 4,2% - seguro de equipamentos; 1,3% - atualização tecnológica; 0,5% - estudo técnico. Diante dessa composição, pode-se concluir que não há predominância de serviços de natureza intelectual a justificar o tipo de licitação adotado.

8. Quanto à contratação de serviços de informática, o próprio § 4º do art. 45, quando foi incluído na referida Lei, já admitia a possibilidade do emprego de outro tipo de licitação. O TCU, por sua vez, tem entendido que as contratações para aquisição de bens e serviços de informática não precisam ser realizadas, necessariamente, sob a forma de licitação do tipo técnica e preço, podendo também ocorrer sob a forma de pregão (Acórdãos nºs 237/2009, 144/2008, 2.658/2007, 1.782/2007, 1.114/2006, 2.138/2005, 2.094/2004, 1.182/2004, 740/2004, com redação alterada pelo Acórdão nº 1.299/2006, e 313/2004, todos do Plenário).

9. Esse entendimento também tem sido compartilhado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (p. ex. 20070110341713APC, 20080020142857AGI, 20070111376204APC, 20070020136788AGI, 20070020131058AGI, 20060110217102APC). Em suma, o TJDFT entende que bens e serviços de informática comuns são aqueles que envolvem a presença de duas características

fundamentais: a disponibilidade e a padronização, isto é, aqueles que podem ser fornecidos a qualquer tempo, em face da existência de uma atividade empresarial estável, e suas qualidades e atributos são precedentemente definidos e de modo uniforme.

10. Nesse contexto, é oportuno salientar que, em recurso apresentado ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Processo nº 2008.34.00.031443-4), o DNIT sustentou que *"os serviços a serem contratados são equipamentos que já estão desenvolvidos e sua utilização se dá em todo o país em contratos dos diversos órgãos e entidades rodoviários e de trânsito dos entes federativos. [...] De fato não há desenvolvimento de qualquer sistema informatizado. Os equipamentos empregados são comuns, há diversos fabricantes e operadores atuando no mercado, e os softwares já foram previamente desenvolvidos"* (fls. 48/49 do Anexo 2). Dessa forma, pode-se concluir que a licitação do tipo técnica e preço não é obrigatória para a aquisição dos bens e serviços de informática empregados no objeto a que se refere o Edital nº 471/2009-00, afastando-se também a hipótese da letra "b", mencionada acima, como justificativa.

11. Restaria, então, a última hipótese, ou seja, prestação de serviços de grande vulto, majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito. Em relação ao domínio da tecnologia, o DNIT informou em sua resposta (fl. 21 do Anexo 3) que foi solicitada a 12 (doze) empresas fabricantes e prestadores de serviço uma proposta de preços, a fim de subsidiar a elaboração do orçamento da contratação. Na sessão de entrega de envelopes da presente licitação, 13 (treze) licitantes confirmaram interesse em participar do certame, sendo 8 (oito) em consórcio e 5 (cinco) individualmente, totalizando 23 (vinte e três) empresas (fls. 3/5 do Anexo 4). Assim, não há que se falar em domínio restrito porquanto, pelo menos, essas empresas, de alguma forma, dominam a tecnologia envolvida na prestação do serviço. Ademais, o próprio DNIT afirmou, perante o juízo federal, que os equipamentos os já estão desenvolvidos e sua utilização se dá em todo o país em contratos dos diversos órgãos e entidades rodoviários e de trânsito dos entes federativos.

12. Em princípio, o valor global de R$ 1,4 bilhão do objeto licitado poderia sugerir que se trata de licitação de grande vulto. Porém, esse valor representa a soma do orçamento dos 12 (doze) lotes em que o objeto foi dividido, sendo que o maior valor entre os orçamentos totaliza R$ 143.111.920,99 (cento e quarenta e três milhões, cento e onze mil, novecentos e vinte reais e noventa e nove centavos), a serem executados em 5 (cinco) anos. Por outro ângulo, podemos considerar, então, que se trata de 12 (doze) licitações realizadas em conjunto, as quais, individualmente, deixam de ter essa natureza.

13. Ademais, não lhe basta que seja de grande vulto para que seja obrigatória a utilização do tipo técnica e preço. É preciso que seja também um serviço dependente, majoritariamente, de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito.

14. A questão atinente ao domínio da tecnologia já foi abordada. A atualização tecnológica, por sua vez, representa apenas 1,3% do orçamento global do objeto (fl. 8 do Anexo 3), indicando que a tecnologia empregada nos equipamentos/sistemas já se encontra suficientemente desenvolvida e estabilizada.

15. Dessa forma, as objeções levantadas são suficientes para demonstrar que a terceira hipótese não serve para justificar o tipo de licitação empregado no Edital 0471/09-00 do DNIT. Em acréscimo, cumpre lembrar que, nos termos do § 3º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, a adoção excepcional da licitação técnica e preço depende de autorização expressa e justificativa circunstanciada da maior autoridade do órgão/entidade que promove a licitação. Não há indícios de que tais requisitos tenham sido preenchidos. No item 7 do Projeto Básico (fl. 292 do Anexo 1), informa-se, tão-somente, que *"Este tipo de licitação está sendo adotado por determinação judicial exarada nos autos de Mandados de Segurança nº 2008.34.00.0021171-0 e 2008.34.00.0313833-3, que tramitaram na 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, e Mandado de Segurança nº 2008.34.00.031443-4, que tramitou na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal"*.

16. No que toca a tais demandas judiciais, salienta-se que a decisão interlocutória que determinou a suspensão do Edital nº 238/2008-00 (Processo nº 2008.34.00.031443-4; fls. 123/129 do Anexo 2) foi fundamentada em entendimentos do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, externados em 2005 e 2007, respectivamente. Conquanto, em 2007, o TRF da 1ª Região (AG 200601000463617, Rel. Des. Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues, DJU 2/4/2007) tenha concluído

que, em situações específicas, era obrigatória a licitação do tipo técnica e preço, já acenava com a possibilidade de se admitir a aquisição de bens e serviços de informática mediante pregão.

17. Em decisões recentes, o Tribunal Federal tem ratificado esse entendimento, como, por exemplo, no julgamento do AGSS 2005.01.00.074126-2/DF (Rel. Des. Federal Jirair Aram Meguerian, 11/05/2009 e-DJF1), quando manifestou-se da seguinte forma: *"V - Assim postos os fatos, observo que, não obstante § 4º, do art. 45, da Lei 8.666/93, estabeleça, para aquisição de bens e serviços de informática, como regra geral, a obrigatoriedade de licitação do tipo 'técnica e preço', o certo é que este dispositivo é, todavia, anterior à vigência da Lei 10.520/2002, devendo ele ser atualmente interpretado levando em conta não apenas a evolução legislativa, mas, sobretudo, a circunstância de que a informática deixou de ser instrumento de uso restrito e pouco comum, passando a ser método empregado no dia a dia da generalidade das atividades públicas e privadas, profissionais, econômicas e mesmo domiciliares do cidadão médio"*. Esse precedente assume uma relevância maior na medida em foi proferido pela Corte Especial, em decisão unânime. Em outro julgado posterior (AG 2009.01.00.010269-2/DF) tal entendimento foi reiterado.

18. Apesar disso, no caso que ora se discute, os editais anteriores foram anulados pelo Juízo da 21ª Vara Federal. Como fundamento da decisão, foi assentado que a autoridade impetrada (Presidente da Comissão de Licitação do DNIT) não demonstrou a razoabilidade da exigência editalícia referente a equipamentos novos e sem uso. Além disso, entendeu-se que não se tratava da aquisição de bens e serviços comuns, mas de bens e serviços com ponderável complexidade. No dispositivo da sentença, proferida em 2/2/2009 (fl. 136 do Anexo 2), a Juíza Federal emitiu a seguinte conclusão: *"Ante o exposto, CONCEDO a segurança para decretar a nulidade dos Editais de Concorrência Pública 238/2008-00 e 239/2008-00-DNIT"*.

19. No que diz respeito à sentença e à coisa julgada, o Código de Processo Civil estabelece em seu art. 468 que *"A sentença, que julgar total ou parcialmente a lide, tem força de lei nos limites da lide e das questões decididas*" (grifamos). Por outro lado, o art. 469 estatui que *"Não fazem coisa julgada: I - os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença; II - a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença"*. Assim, pode-se concluir que a sentença judicial prolatada no âmbito do Processo nº 2008.34.00.031383-3 tem força de lei somente para decretar a anulação dos certames mencionados, não representando óbice absoluto para que, no presente certame, a entidade adote o tipo de licitação mais adequado de acordo com as circunstâncias atuais, consoante já fora decidido no Acórdão nº 819/2009-Plenário pelo TCU.

20. Ainda que a coisa julgada não alcance os fundamentos da sentença, de acordo com a ordem em que eles foram articulados, pode-se inferir que a decisão determinando a anulação dos certames foi motivada, principalmente, em face da exigência de equipamentos novos e sem uso. Essa questão está superada, porquanto o edital da presente licitação não faz tal exigência. Secundariamente, a autoridade judicial fala em ponderável complexidade dos bens e serviços e vultosidade das contratações. Essas considerações, conforme visto, não são bastantes para obrigar a adoção do tipo técnica e preço.

21. Por fim, é relevante salientar que, nos termos do parágrafo único do art. 12 da Lei nº 1.553, de 1951, vigente à época, *"A sentença, que conceder o mandato, fica sujeita ao duplo grau de jurisdição, podendo, entretanto, ser executada provisoriamente"* (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973). Trata-se, no caso, de duplo grau obrigatório, conforme jurisprudência do TRF da 1º Região (p. ex. AMS 2006.38.03.000857-7/MG), **verbis**: *"A sentença que concede a segurança sujeita-se ao duplo grau de jurisdição obrigatório, a teor do parágrafo único do art. 12 da Lei nº 1.533, de 31.12.1951"*.

22. Sendo certo que, no presente caso, não houve o duplo grau obrigatório porque a revogação dos mencionados editais pelo Diretor Geral (fl. 18 do Anexo 2) decretou a perda do objeto das ações judiciais, não há que se falar em trânsito em julgado, uma vez que, em tais casos, para que ele ocorra a manifestação do Juízo de 2º grau é indispensável, consoante está assentado na jurisprudência do TRF da 1ª Região (p. ex. AMS 2002.01.99.011570-6/MG), **verbis**: *"1. Não ocorre o **trânsito em julgado** da sentença concessiva da segurança, não submetida ao **obrigatório duplo grau** de jurisdição (parágrafo único do art. 12 da Lei 1.533/51), e que não procedeu à intimação pessoal da União"*.

23. Dessarte, resta definitivamente esclarecido que a sentença proferida pelo Juízo da 21ª Vara Federal, nos autos do Processo nº 2008.34.00.0313833-3, não constitui óbice para que, neste certame, regulado pelo Edital 471/2009-00, o DNIT adotasse outro tipo de licitação mais adequado às circunstâncias atuais, uma vez que não ocorreu o seu trânsito em julgado, a decisão judicial foi fundamentada em entendimento já superado pelo TRF da 1ª Região e no dispositivo da sentença o Exmo. Juiz limitou-se a conceder a segurança para decretar a nulidade dos Editais de Concorrência Pública nºs 238/2008-00 e 239/2008-00.

24. Ademais, o objeto, tal como definido no Edital nº 471/2009-00, não se enquadra na condição de prestação de serviço de grande vulto, dependente de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, e, por conseguinte, não preenche os requisitos previstos no § 3º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, como forma de justificar a adoção da licitação do tipo técnica e preço. O caso não se enquadra, também, nas outras duas hipóteses mencionadas na Lei que obrigam a utilização desse tipo de licitação.

**II- Demonstre que a pontuação da proposta apenas em relação à capacitação e experiência da proponente e à qualificação das equipes técnicas é suficiente e pertinente ao objeto licitado.**

25. A entidade informa que considera essa forma de pontuação suficiente e pertinente, pois abrange as parcelas de maior relevância e evita a subjetividade. No passado, exigia-se uma explanação do conhecimento do problema e plano de trabalho. Entretanto, o Ministério dos Transportes determinou a mudança do critério de avaliação, sendo adotado um sistema objetivo de pontuação, calcado em comprovação por meio de atestados. Essa forma de avaliação tem por objetivo contratar empresas mediante a ponderação da melhor proposta técnica com o menor custo.

26. Aduz que, na fase de habilitação, solicita-se a indicação de dois profissionais de nível superior para cada lote, com experiência nas duas atividades de maior relevância. Na fase de julgamento, tais profissionais são avaliados e pontuados mediante apresentação de certificações.

27. Julga que, na prestação dos serviços, é de fundamental importância contar com uma equipe experiente para que não ocorram paralisações prolongadas. Outrossim, entende que a capacitação da empresa deve ser medida pela sua experiência na condução de serviços de cunho similar, sendo a quantidade de faixas/equipamentos operados durante a vida profissional, aliada ao tempo de atuação no mercado, uma maneira objetiva de avaliar essa experiência. Esses dois quesitos conjugados indicam a capacidade de a empresa prestar serviços a contento.

28. Acrescenta que a parcela de maior relevância no orçamento da licitação refere-se a serviços de instalação e manutenção de equipamentos e em processamento de dados e imagens. Assim, os atestados exigidos estariam compatíveis com a parcela mais relevante do orçamento.

**Análise**

29. O objetivo de contratar empresas mediante a ponderação da melhor proposta técnica com o menor custo é comum a todas as licitações realizadas no tipo técnica e preço. A questão controvertida neste ponto reside em saber se os critérios adotados no Edital nº 471/2009-00 para avaliar as propostas técnicas são suficientes e adequados.

30. O julgamento das propostas técnicas será realizado com base em critérios definidos da seguinte forma, consoante o subitem 18.2 do Edital c/c os subitens 5.1 e 5.2 do Anexo II do Edital (fl. 129 e 316/318 do Anexo 1):

| QUESITOS | PONTOS |
|---|---|
| **Capacidade Técnica da Licitante** | **40** |
| □ Tempo de Atuação da Licitante (TAL) | 0 a 20 |
| □ Avaliação da Capacidade Operacional (ACO) | 0 a 10 |
| □ Avaliação da Eficiência dos Equipamentos (AEE) | 0 a 10 |
| **Capacidade da Equipe Técnica** | |
| □ Na execução de serviços de instalação e manutenção de equipamentos medidores de velocidade. | **60**<br>0 a 30 |
| □ Em processamento de dados e imagens com apoio à emissão de notificações de infração de imposição de penalidade. | 0 a 30 |
| Fator de Permanência: a) mais de um ano na empresa – Fp = 1,0; b) menos um | |

| | |
|---|---|
| ano ou, ainda, a ser contratado – Fp = 0,80. | |

31. Em preliminar, a empresa Splice contesta os quesitos de avaliação, asseverando que eles assumem feição de itens eliminatórios na medida em que as empresas terão que obter, no mínimo, 50% da nota máxima de cada um deles para não serem sumariamente desclassificadas. De fato, o subitem 18.4 do Edital (fl. 129 do Anexo 1) dispõe que *"serão desclassificadas as propostas técnicas que não obtiverem o mínimo de 50% (cinquenta por cento) da nota total máxima para cada um dos quesitos julgados"*. Contudo, julgamos que não há irregularidade na fixação de uma pontuação mínima para as propostas técnicas, visto que o art. 46, § 1º, inciso II, da Lei nº. 8.666, de 1993, admite essa hipótese ao estabelecer que *"proceder-se-á à abertura das propostas de preços dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório"*.

32. A empresa entende ainda que o Tempo de Atuação da Licitante (TAL), a Avaliação da Capacidade Operacional (ACO), os dois critérios de avaliação da capacidade da equipe técnica e o fator de permanência, são ilegais, porquanto o momento próprio para exame da experiência e porte das empresas licitantes é a fase de habilitação e não a fase técnica. Aduz que o tempo de atuação da licitante, a quantidade de faixas monitoradas, os atestados dos profissionais e o tempo de permanência na empresa não são pertinentes à técnica do produto, mas sim à condição do licitante. A confusão entre as fases procedimentais é capaz de acarretar nulidade insanável ao feito licitatório.

33. Acrescenta que os critérios eleitos pelo DNIT levam em consideração a pessoa do licitante e sua condição particular, contaminando-os com subjetividade e, por consequência, afastando-se da regra imposta pelo arts. 3º e 45 da Lei nº 8.666, de 1993, que exige objetividade no julgamento. Esses critérios não resultariam na seleção da proposta que represente o melhor desempenho e a melhor qualidade do serviço prestado, já que é possível: uma empresa com 02 (dois) anos de atuação prestar serviços de melhor qualidade que uma com 08 (oito) anos; uma empresa que tenha maior número de faixas monitoradas não ter o melhor rendimento na execução do contrato; e um profissional com 03 (três) atestados e com mais de 01 (um) ano no quadro da empresa não garantir melhor qualidade na prestação do objeto. Por fim, afirma que os critérios também são desiguais e injustos, porque beneficiam empresas que têm maior tempo de atuação, maior número de faixas monitoradas e melhor equipe de profissionais.

34. Os critérios atinentes à pontuação do tempo de atuação da licitante e à pontuação da equipe técnica também foram questionados na representação formulada pela empresa Webpack, bem como em seis impugnações ao edital apresentadas à Comissão Permanente de Licitação.

35. O art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, determina que a avaliação e classificação das propostas técnicas serão feitas *"de acordo com critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução"*. Dessa redação extrai-se que os critérios de avaliação devem contemplar: a) a capacidade e a experiência do proponente; b) a qualidade técnica da proposta; e c) a qualificação das equipes técnicas.

36. De fato, conforme sustenta o DNIT, os critérios definidos no edital em tela evitam a subjetividade. Contudo, eles são parcialmente adequados e não são suficientes. Primeiro porque, nos termos do dispositivo supramencionado, não existe um quesito para aferir a qualidade técnica da proposta, compreendendo a metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos. Depois porque não abrangem as parcelas de maior relevância do orçamento, uma vez que, na sua composição (fl. 08 do Anexo 3), os itens de maior significância são: 52,8% - Disponibilização de equipamentos/sistemas; 23,0% - manutenção de equipamentos/sistema; e 8,7% - processamento.

37. Conquanto a disponibilização de equipamentos signifique que o equipamento deverá estar instalado, é possível presumir que os equipamentos, individualmente, representam uma das parcelas mais relevantes na composição do orçamento. Para que se tenha uma ideia dessa relevância, basta observar que, de acordo com o projeto básico (fls. 293 e 449 do Anexo 1), os medidores instalados nas rodovias totalizam 2.696 unidades (1.138 barreiras eletrônicas, 1.106 radares fixos e 452 avanços de sinal). Além deles, serão necessários equipamentos e sistemas de informática para processar as informações.

38. A Avaliação da Eficiência dos Equipamentos (AEE), incluída entre os critérios que indicam a Capacidade Técnica da Licitante, pode ser admitida como um critério de avaliação da qualidade técnica da proposta na medida em que essa avaliação deve compreender a tecnologia e os recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos. Entretanto, não é bastante para avaliar a qualidade técnica da proposta e representa apenas 10% do total de pontos atribuídos para a nota técnica, sendo, pois, desproporcional à parcela que os equipamentos representam na composição do orçamento.

39. Dessa forma, já é possível concluir que os quesitos Capacidade Técnica da Licitante e Capacidade da Equipe Técnica não são suficientes para atender plenamente ao disposto no art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, porquanto avaliam, preponderantemente, a experiência da licitante e do seu corpo técnico, com pouca ênfase sobre os equipamentos. São insuficientes também na medida em que o tipo técnica e preço só foi adotado porque o juízo da 21º Vara Federal de Brasília entendeu que o objeto licitado emprega equipamentos de informática de considerável sofisticação técnica e ponderável complexidade, mas não foram instituídos critérios adequados e suficientes para avaliar essas circunstâncias do objeto.

40. Quanto aos critérios pontuáveis de cada quesito, há decisões do TCU (p.ex. Acórdãos nº 481/2004, 1.094/2004, 264/2006, 944/2006, todos do Plenário) asseverando que a utilização de critérios que atribuam pontos pelo tempo de atuação do licitante na prestação de serviços restringe o caráter competitivo da licitação, consagrado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, por não aferir a eficiência, a qualidade, a solidez ou a estrutura da futura contratada.

41. Especificamente nas licitações do DNIT, em duas oportunidades (Acórdãos nº 2.632/2007 e 1.993/2008, ambos do Plenário), concluiu-se que, nos casos examinados, o critério de pontuação técnica denominado "Tempo de Atuação do Proponente" não causava prejuízos à competição, visto que estipulava limites razoáveis para pontuação. Tais licitações destinavam-se à contratação de serviços técnicos de consultoria e de serviços de elaboração de projetos, e o critério era pontuado com, no máximo, 10 (dez) pontos.

42. No presente caso, trata-se de objeto que emprega equipamentos de informática com participação relevante no orçamento da contratação. No voto condutor do Acórdão nº 481/2004-Plenário, que analisou a licitação de serviços técnicos de informática, o Relator entendeu que o tempo de atuação da licitante não avaliava o seu desempenho, afirmando que: *"na área de informática, a obsolescência de produtos e serviços ocorre muito rapidamente, fazendo com que o domínio sobre a tecnologia e, consequentemente, o desempenho independam do tempo de existência da empresa. Ademais, não vejo como se atribuir menor valor ao desempenho daquela empresa que, embora tenha executado o serviço em menor número de oportunidades, tenha feito a tarefa de forma plenamente satisfatória. Portanto, o critério afronta o princípio da isonomia, pois privilegia aspectos individuais das empresas concorrentes que não são determinantes da sua capacidade técnica em executar o objeto"*.

43. Na conclusão pela razoabilidade de se utilizar o tempo de atuação da licitante como um dos critérios de avaliação da capacidade técnica, levou-se em consideração que, naqueles casos, esse critério não era responsável exclusivo pela pontuação da capacidade da proponente, bem como representava apenas 10% do total de pontos atribuíveis ao julgamento da proposta técnica. No presente caso, além de o objeto envolver o emprego de equipamentos de informática, sendo, pois, pertinente a aplicação do entendimento externado no Acórdão nº 481/2004-Plenário, tal critério é pontuado com 20 (vinte) pontos e representa 50% do total da pontuação atribuída à capacidade técnica da licitante.

44. Posto isso, julgamos que seja razoável admitir a manutenção desse critério como forma de avaliar a capacidade técnica da licitante, desde que ele seja pontuado com, no máximo, 10 (dez) pontos, e sejam instituídos critérios para avaliação do produto, em si, na mesma proporção que os equipamentos/sistemas impactam o orçamento.

45. Concernente ao quesito Capacidade da Equipe Técnica, o edital da licitação atribui-lhe 60 (sessenta) pontos, distribuídos igualmente entre atestados de profissionais de nível superior com experiência em: a) instalação e manutenção de equipamentos medidores de velocidade e b) em processamento de dados e imagens. Cada profissional não poderá ser indicado para mais de um lote, e a experiência em cada uma das atividades será comprovada por meio de, no máximo, quatro atestados, cada

um valendo 7,5 pontos. Não há exigência de que o profissional seja do quadro permanente da empresa. Porém, se aquele que for indicado não pertencer ao quadro há mais de um ano ou se ainda estiver por ser contratado, a sua pontuação será reduzida em 20%.

46. Conforme se vê, a equipe técnica da licitante só obterá pontuação máxima pelos atestados que apresentar se os profissionais indicados para a prestação dos serviços tiverem vínculo empregatício ou contratual com a empresa licitante superior a 1 (um) ano. Em diversas oportunidades, o TCU decidiu que é indevida a inclusão de critério de pontuação no instrumento convocatório que dê privilégio para empresas que tenham, previamente, em seus quadros profissional com determinada qualificação. No voto condutor do Acórdão nº 126/2007-Plenário, de 08/02/2007, o Relator salientou que: *"Relativamente ao quesito de pontuação referente à existência prévia de profissionais de cunho técnico operacional no quadro permanente da empresa licitante (...), este Tribunal tem sistematicamente se manifestado no sentido de rechaçar exigência dessa natureza, por entender que inibe o caráter competitivo do certame e fere o princípio da igualdade, contrariando, em consequência, o art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 (v.g. Acórdãos nºs 481/2004; 1.094/2004; 26/2007, todos do Plenário; Acórdão nº 2.178/2006 - 1ª Câmara; Acórdão nº 2.561/2004 - 2ª Câmara)"*.

47. Segundo o voto, a concessão de pontos a licitantes que possuam em seus quadros profissionais com qualificações específicas privilegia empresas de grande porte, porém não garante que o pessoal indicado na proposta técnica será alocado na execução do objeto. Para que a contratante não fique a mercê de "licitantes aventureiros" e tenha maior garantia da qualidade do pessoal da contratada, cabe a ela dispor, tanto no edital como no contrato que vier a ser celebrado, o perfil desejado e o quantitativo mínimo de pessoas que entende necessário para realização dos serviços, evitando, assim, eventual favorecimento de determinadas empresas na fase de pontuação técnica, porém garantindo que o objeto contratado será executado por pessoas plenamente qualificadas.

48. Dessarte, o fato de ser inaceitável a inclusão no edital desse tipo de critério para aferir a capacidade da equipe técnica, por si só, bastaria para concluir pela irregularidade dos dois critérios que integram o quesito Avaliação da Equipe Técnica. Contudo, cabe acrescentar que a forma de pontuação definida no edital do DNIT não é isonômica, haja vista levar em consideração tão-somente a quantidade de atestados, ignorando o tempo de experiência do profissional.

49. Nesse contexto, por exemplo, a empresa SIGET levou ao DNIT, em sua impugnação ao edital, uma ponderação totalmente razoável, mas que foi considerada improcedente. Em síntese, argumentou a licitante que, se uma empresa possuir em seu corpo técnico os profissionais exigidos no edital, mas que tenham atuado apenas em um contrato com duração de seis anos (ou seja, tenham efetivamente seis anos de experiência), obterá apenas 7,5 pontos, por profissional, totalizando 15 pontos; entretanto, outra que também possua os profissionais e estes tenham quatro atestados, cada um, ainda que com um mês de atuação por atestado (perfazendo, no caso, apenas quatro meses de experiência), obterá 60 (sessenta) pontos no somatório dos dois critérios de pontuação. Esse singelo exemplo bem ilustra a inadequação dos critérios de pontuação técnica, com o agravante de envolver o quesito de maior valoração definido no edital.

50. No voto condutor do Acórdão nº 786/2006-Plenário, de 25/05/2006, o Relator manifestou-se no sentido de que *"o número de vezes que o participante do certame executou as mesmas tarefas não se afigura como critério relevante para selecionar o licitante mais apto, visto que não se pode inferir que o licitante detentor de um atestado de experiência tenha um desempenho inferior ao do licitante que dispõe de dois. Essa linha de raciocínio leva também à conclusão de que o critério confere vantagem ao licitante detentor de vários atestados em detrimento do licitante que possui apenas um atestado, não obstante ambos se encontrem na mesma situação, ou seja, aptos a executar o objeto. Nessas circunstâncias, o critério viola o princípio da isonomia"*.

51. Cumpre salientar que o TCU já se manifestou (p. ex. Acórdão 1.094/2004-Plenário) contrário a *"vedar o somatório de atestados para fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado"*. Contudo, esse entendimento e outros que lhe são assemelhadas não significam que, **a**

**contrario sensu**, seja admitida a pontuação na forma adotada no Edital nº 471/2009-00, porquanto afronta o princípio da isonomia.

52. Conquanto não se trate de critério de avaliação técnica da proposta, é oportuno acrescentar que também na fase de habilitação (Experiência Técnico-Profissional), no subitem 13.4.2 do edital (fls. 115/117 do Anexo 1), exige-se *"Indicação nominal da equipe técnica a ser disponibilizada para realização do objeto da licitação, [...] sendo que a licitante deverá para efeito de qualificação comprovar possuir em seu quadro permanente no mínimo o seguinte profissional de nível superior legalmente habilitado que comporá a equipe, para cada lote"* (grifamos). Trata-se, no caso, de 1 (um) profissional de nível superior com experiência em instalação e manutenção de equipamentos medidores de velocidade e 1 (um) com experiência em processamento de dados e imagens, para cada lote que a empresa pretenda concorrer.

53. Ainda nos termos do edital, *"b.1) A comprovação do vínculo empregatício do(s) profissional(is) [...] será feita mediante cópia da Carteira Profissional de Trabalho e a Ficha de Registro de Empregados (FRE) que demonstrem a identificação do profissional e guia de recolhimento do FGTS onde conste o(s) nome (s) do(s) profissional(ais); b.1.1) Será admitida a comprovação do vínculo profissional por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum; c) é vedada indicação de um mesmo profissional por mais de um licitante, tal fato desclassificará todas as licitantes envolvidas"*.

54. Além de ser vedada a indicação de um mesmo profissional por mais de uma licitante, cumpre acrescentar que as empresas que tiverem interesse efetivo em mais de um lote deverão apresentar equipes técnicas distintas para cada um desses lotes, uma vez que, de acordo com a informação prestada pelo DNIT, uma licitante poderá até apresentar a mesma equipe para todos os lotes, mas, nesse caso, só terá adjudicado um lote.

55. Dada à peculiaridade da experiência exigida, presume-se que não há tantos profissionais disponíveis no mercado. De qualquer forma, tal exigência impõe ônus antecipado às proponentes sem a correspondente garantia de que o participante venha a ser o vencedor do certame, o que pode afastar empresas potencialmente aptas para prestar os serviços. Além do seu caráter restritivo, essa exigência também não é razoável na medida em que obriga a vinculação antecipada de tantos profissionais, por atividade e por lote, quantos sejam os concorrentes. Supondo que, em média, cinco empresas apresentem propostas, seriam indicados 10 (dez) profissionais disponíveis no mercado para cada lote, totalizando 120 (cento e vinte) pessoas indicadas, das quais apenas 24 (vinte e quatro) seriam efetivamente alocadas na prestação dos serviços.

56. A jurisprudência do TCU tem se consolidado no sentido de coibir a inclusão nos editais de exigências desarrazoadas para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame (p. ex. Acórdãos nº 2.561/2004-2ª Câmara, 126/2007-Plenário, 2.575/2008-1ª Câmara). Também neste caso, é suficiente que a contratante estabeleça, tanto no edital como no contrato que vier a ser celebrado, o perfil desejado e o quantitativo mínimo de pessoas que entende necessário para realização dos serviços.

57. Cabe consignar, por fim, que não resta dúvida de que a fase de habilitação é distinta e estanque da de julgamento. A hipótese de que a pontuação de atestados possa representar confusão entre as fases não procede frente à jurisprudência desta Casa, porquanto tem-se admitido, em alguns casos, a inclusão do tempo de atuação da licitante como um dos critérios de aferição da capacidade técnica da licitante. Nesse sentido, no voto condutor do Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, o Relator consignou que *"não se vislumbram meios de se dissociar completamente a experiência da proponente medida por atestados daquela decorrente do tempo de sua atuação, visto que a obtenção de atestados só ocorrerá se a empresa já existir anteriormente e tiver executado contratos afins"*. Dessa forma, não se podendo falar, nesse caso, em confusão de fases, igualmente não há motivo para se cogitar a nulidade do certame.

58. Posto isso, julgamos que:

58.1. Os quesitos Capacidade Técnica da Licitante e Capacidade da Equipe Técnica não são compatíveis com a distribuição do orçamento e são insuficientes para avaliar as propostas técnicas,

porquanto avaliam, preponderantemente, a experiência da licitante e do seu corpo técnico, ficando apenas 10% (dez por cento) dos pontos para avaliação da eficiência dos equipamentos, contrariando o disposto no art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, e o entendimento o Juízo da 21º Vara Federal de Brasília, segundo o qual a licitação por técnica e preço se justificaria em face da considerável sofisticação técnica e ponderável complexidade dos equipamentos de informática demandados.

58.2. A pontuação atribuída ao Tempo de Atuação da Licitante é excessiva, na medida em que representa 50% (cinquenta por cento) da nota atribuída ao quesito Capacidade Técnica da Licitante. Nos termos da jurisprudência do TCU, esse critério só é aceitável se for pontuado em limites razoáveis, bem como se for conjugado com outros critérios que avaliem a experiência e a capacidade da licitante.

58.3. Os critérios de pontuação do quesito Capacidade da Equipe Técnica são indevidos porque, ao assegurar às empresas que já tenham em seu quadro permanente, há mais de um ano, determinado tipo de profissional a possibilidade de obterem vantagem, bem como ao estabelecer pontuação apenas por meio de contagem de atestados, sem levar em conta, efetivamente, o tempo de experiência dos profissionais, inibem o caráter competitivo do certame e ferem o princípio da igualdade, contrariando, em consequência, o art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

58.4. A exigência da indicação nominal de dois profissionais de nível superior distintos para cada um dos 12 (doze) lotes em que a licitação foi dividida, como requisito indispensável para habilitação da empresa, não tem respaldo na jurisprudência do TCU (p. ex. Acórdãos nº 2.561/2004-2ª Câmara, 126/2007-Plenário, 2.575/2008-1ª Câmara), visto que impõe ônus antecipado às proponentes sem a correspondente garantia de que o participante venha a ser o vencedor do certame, e frustra o seu caráter competitivo.

**III- Se manifeste acerca da utilização do "fator de permanência", estabelecido no item 5.2.3 do Edital, uma vez que esse critério de pontuação técnica não atende ao princípio da isonomia e pode induzir à contratação de empresa que não possua os melhores profissionais e que não apresente a melhor proposta, tanto em termos técnicos como de preços, além do que não substitui a necessidade de a Administração contratante fiscalizar, durante a execução do contrato, a correspondência da qualificação dos profissionais alocados ao que foi proposto pela empresa e estabelecido no edital.**

59. Segundo o DNIT, o critério de pontuação técnica não fere o princípio da isonomia, visto que se aplica a todas as concorrentes, indistintamente, e da mesma forma. Considerando que no momento da habilitação é exigida a comprovação do vínculo empregatício do profissional com a empresa, não poderia ser diferente na fase de avaliação das propostas, eis que não poderiam ser pontuados profissionais diferentes dos apresentados na fase de habilitação, nem se exigir certificações que não correspondessem às parcelas de maior relevância.

60. Aduz que a atribuição de pesos diferenciados para profissionais com vínculo empregatício superior a um ano e para profissionais com vínculo inferior a um ano se deve ao entendimento de que esse seja um indicador da solidez da equipe que reflete a solidez da licitante. Tal critério não induz à contratação de empresa que tenha os melhores profissionais, mas, ao contrário, refere-se a profissionais que estabeleceram vínculo empregatício com a empresa. Não se pretende que essa exigência substitua a obrigação de fiscalizar a execução do contrato. Em caso de substituição de profissionais, todas as exigências relativas ao profissional deverão ser atendidas.

**Análise**

61. O fator de permanência é um índice aplicável sobre a pontuação dos profissionais que serão indicados para compor a equipe técnica. Na prática, ele só terá efeitos sobre os pontos dos profissionais com menos de um ano de vínculo empregatício ou ainda por serem contratados, atuando como um redutor de 20% da pontuação obtida por esses profissionais.

62. Os dois critérios de avaliação do quesito Capacidade da Equipe Técnica (experiência na instalação de equipamentos e manutenção de equipamentos e experiência em processamento de dados e imagens) já foram analisados no tópico anterior desta instrução e, ao contrário do que sustenta o DNIT, foi demonstrado que eles não são isonômicos, bem como têm caráter restritivo, sendo necessária a modificação do instrumento convocatório.

63. Conquanto a exclusão dos critérios de avaliação da capacidade da equipe adotados no Edital nº 471/2009-00 implique a do fator de permanência, é conveniente analisar as justificativas apresentadas. Tendo em vista que esse fator impõe tratamento diferenciado às empresas que possuírem em seu quadro os profissionais exigidos no contrato há mais de um ano, é imperioso concluir que ele não é isonômico. Resta saber se há justificativas razoáveis para sua instituição.

64. De acordo com orçamento apresentado pelo DNIT (fl. 8 do Anexo 3), é um equívoco afirmar que as exigências feitas em relação aos profissionais na fase de habilitação e na de julgamento das propostas técnicas se justificam porque correspondem às parcelas de maior relevância. É incontroverso que a execução do contrato dependerá de profissionais para instalação, operação e manutenção de equipamentos. Em que pese a forma de distribuição do orçamento adotada não permitir identificar a representatividade do custo dos equipamentos/sistemas no valor orçado do objeto, pode-se inferir que, tanto no processamento (8,7%) quanto na disponibilização de equipamentos/sistemas (52,8%), o custo dos equipamentos/sistemas é mais expressivo do que o valor destinado à remuneração da equipe técnica.

65. Nesse sentido, é importante salientar que a coordenação da execução do contrato corresponde a apenas 4,6% do valor do orçamento, a manutenção de equipamentos/sistemas, a 23,0%, mas a exigência para habilitação e avaliação técnica diz respeito, tão-somente, a profissionais de nível superior que, em tese, terão a função de coordenar/supervisionar a execução do contrato.

66. Não se trata de minimizar a importância da intervenção humana. Entretanto, é intuitivo que, uma vez instalados os equipamentos, a execução desse tipo de contrato depende, essencialmente, do bom funcionamento dos sistemas. Vale dizer, a execução do contrato depende da qualidade e eficiência do produto contratado, sendo que, à exceção da operação dos sistemas, a intervenção humana será necessária somente nas manutenções de rotina e em caso de falhas, a qual será mais ou menos requisitada de acordo com a qualidade e eficiência dos equipamentos/sistemas que serão contratados.

67. Não obstante essas considerações, o DNIT deu maior importância à avaliação da equipe técnica, atribuindo-lhe 60% (sessenta por cento) dos pontos totais e apenas 10% para avaliar o percentual de aproveitamento de imagens, que será comprovado por meio de atestados.

68. Tudo isso leva à mesma conclusão da análise anterior, ou seja, os critérios de avaliação da capacidade da equipe técnica não são razoáveis, não se justificam em face do que representam na distribuição do orçamento e contrariam a jurisprudência do TCU, porquanto impõem ônus antecipado às proponentes, sem a correspondente garantia de que o participante venha a ser o vencedor do certame, e frustram o caráter competitivo do certame. Por conseguinte, o fator de permanência também não se justifica, eis que incide como um redutor da nota de profissionais que não tenham vínculo empregatício superior a um ano ou que ainda irão ser contratados, podendo provocar a perda de até 12 (doze) pontos.

69. De relevo sublinhar que, no Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, o fator de permanência foi uma das questões analisadas. Naquela oportunidade, o DNIT alegou que o referido critério foi incluído no seu edital padrão como medida de segurança para se prevenir a prática conhecida como "aluguel de currículo", que ocorre quando os licitantes remuneram profissionais de alta qualificação para "emprestarem" seus nomes e atestados para participar de licitações. Após se sagrarem vencedores dos certames, os citados profissionais são dispensados e substituídos por outros quaisquer para executar o objeto do contrato.

70. Na análise do caso, esta 1ª Secex considerou que o fator de permanência *"seria inócuo para o objetivo pretendido uma vez que a própria Lei 8.666/1993, em seu artigo 30, § 10, permite a substituição do membro da equipe técnica durante a execução do contrato. Seria assim exigência irrelevante capaz de não só restringir eventualmente a competitividade do certame, como também de permitir que proposta com preços maiores venha a ganhar a licitação em detrimento de empresa com mesma qualificação mas que teve sua nota técnica reduzida em razão do fator"*. Entretanto, no voto condutor do Acórdão, o Relator, julgando tratar-se de procedimento com intuito moralizador, aceitou a manutenção do fator de permanência no edital e, em contrapartida, exigiu do DNIT a estrita observância do disposto no art. 30, § 10, da Lei 8.666/1993, *"permitindo, na fase de execução dos contratos, apenas substituições entre profissionais com a mesma qualificação, conferindo com isso máxima eficácia ao Fator de Permanência empregado na fórmula de cálculo da Nota Técnica das licitantes"*.

71. O mesmo fundamento que levou o TCU, naquele caso concreto, a tolerar a utilização do fator de permanência pelo DNIT era suficiente para refutá-lo. Se o próprio dispositivo mencionado no voto admite a substituição de profissionais durante a execução do contrato por outros de experiência equivalente ou superior, não faz sentido instituir um critério cujo efeito prático restringe-se ao tratamento desigual dos licitantes, na medida em que o interesse público poderia ser protegido apenas com a definição do perfil dos profissionais no edital e com a fiscalização eficiente da execução do contrato.

72. Ainda que a possibilidade de substituição de profissionais não estivesse expressamente prevista na Lei, ela seria inevitável, porquanto a Administração Pública não possui o poder de ingerência sobre as atividades empresariais de seus fornecedores de bens ou serviços ou sobre os interesses dos profissionais, sendo, pois, incapaz de impedir as movimentações naturais no mercado de trabalho. Além disso, em face do princípio da impessoalidade, a pessoa do profissional, salvo exceções, não importa para a Administração Pública, mas apenas que os serviços sejam prestados com qualidade e eficiência.

73. Vale acrescentar que a justificativa apresentada revela que a utilização do fator de permanência visa, em última análise, aferir a solidez da empresa. Esse quesito já será avaliado por meio do critério atinente ao tempo de atuação da empresa. Mesmo que essa não seja a função precípua do fator de permanência ele não se justifica na medida em que só surtirá efeitos reais no momento do julgamento das propostas. Não há nenhuma garantia de que o profissional indicado na proposta será alocado na prestação do serviço.

74. Dessa forma, o fator de permanência não se presta para o fim que, em tese, justificaria a sua utilização. Para se assegurar da qualidade e da eficiência da prestação dos serviços em questão é suficiente que a Administração Pública defina de maneira clara, tanto no edital como no contrato que vier a ser celebrado, o perfil desejado e o quantitativo mínimo de profissionais que entende necessário para sua execução, evitando, assim, violação do princípio da isonomia na fase de pontuação técnica, porém garantindo que o objeto contratado será executado por pessoas plenamente qualificadas.

**IV- Demonstre que os pesos atribuídos para a Nota da Proposta Técnica (NPT) e a Nota da Proposta de Preços (NPP), combinados com a diferença nas faixas de pontuação da NPT e NPP, adotada na fórmula padrão do DNIT para quantificação da Nota Final (NF), são adequados e não afrontam o princípio da economicidade.**

75. De acordo com a justificativa apresentada, os pesos são adequados e não afrontam o princípio da economicidade porque é utilizada a fórmula do Edital Padrão do DNIT. Ressalta-se na justificativa que não se trata da aquisição de bens, mas da contratação de serviços em cuja prestação a técnica é preponderante. Acrescenta-se que economicidade não significa poupar recursos a qualquer custo, mas aplicá-los da melhor forma possível.

76. Esse princípio, segundo o entendimento da autarquia, deve ser visto e aplicado frente a fatos concretos. Sendo assim, simulações com dados de licitações já realizadas mostram que em 70% (setenta por cento) dos casos a mudança do multiplicador de 25 para 50, no cálculo da NPP, não alteraria o resultado do certame.

**Análise**

77. Cumpre enfatizar, inicialmente, que a questão abordada neste tópico é a distorção nos pesos das propostas técnica e de preço (6 e 4), expressamente definidos na fórmula de cálculo da nota final, utilizada no Edital Padrão do DNIT, para licitações tipo técnica e preço, a saber, NF = [(6NPT + 4NPP) / 10], causada pelo multiplicador 25 (vinte e cinco), adotado na fórmula da nota da proposta de preços, qual seja, NPP = 100 – {[P – (M x 0,70)] x 25} / [O – (M x 0,70)].

78. Vale dizer, neste ponto não se pretende analisar qual o tipo mais adequado de licitação. Também não está em jogo a qualidade dos serviços prestados, mas é certo que há sempre uma maneira de atender aos preceitos do princípio da economicidade sem abrir mão da qualidade e eficiência dos serviços contratados.

79. O simples fato de a fórmula em questão fazer parte do Edital Padrão do DNIT não é o bastante para comprovar que os pesos finais, influenciados pela distorção provocada pela fórmula da nota da proposta de preços, sejam adequados e não levem a contratações antieconômicas.

80. Conforme visto acima, a nota final é obtida pela soma da Nota da Proposta Técnica (NPT) com a Nota da Proposta de Preços (NPP), ponderadas na proporção de 60% (sessenta por cento) para a técnica e 40% (quarenta por cento) para o preço. Assim, a preponderância da técnica já está expressamente definida. No cômputo da nota final, a nota da proposta técnica é lançada diretamente na fórmula, podendo variar entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) pontos, já que, nos termos do subitem 18.4 do edital (fl. 129 do Anexo 1), só as propostas com nota técnica igual ou superior a 50 (cinquenta) pontos serão classificadas. A nota da proposta de preços, por outro lado, é obtida pela aplicação da fórmula vista acima. A utilização do controvertido fator 25 (vinte e cinco) faz com que todos os preços ofertados transformem-se em pontos que variam numa faixa entre 75 (setenta e cinco) e 100 (cem). Isso significa que a pior proposta de preços terá, sempre, no mínimo 75 (setenta e cinco) pontos.

81. Ao contrário do que possa parecer, o tratamento diferenciado para as notas técnicas e de preços aumenta o peso relativo da técnica, visto que concentra os preços, por mais díspares que sejam, numa faixa menor de variação. É importante enfatizar que essas considerações nada têm a ver com a ponderação expressamente definida pelo DNIT de 60% (sessenta por cento) para a técnica e de 40% (quarenta por cento) para o preço. Trata-se, unicamente, do desequilíbrio provocado pela fórmula da nota da proposta de preços, acentuando o peso relativo da técnica e interferindo diretamente no resultado das licitações, com a escolha de propostas injustificadamente mais onerosas.

82. O DNIT não nega que a fórmula provoque esse desequilíbrio, apenas alega que a sua aplicação a um grupo amostral de licitações já realizadas revelou que, em 70% (setenta por cento) dos casos, a alteração do fator não mudaria o resultado. Se é assim, de outro modo, podemos concluir que o DNIT admite, expressamente, que, em 30% (trinta por cento) das licitações mencionadas (fls. 10/15 do Anexo 3), foi selecionada uma proposta menos vantajosa para a Administração Pública. Outrossim, podemos inferir que, na visão da entidade, a probabilidade de que esse percentual venha se repetir em outras licitações não é motivo suficiente para ensejar mudança no fator utilizado na fórmula de cálculo da Nota da Proposta de Preços (NPP).

83. Em termos exatos, considerando o levantamento feito pela autarquia, temos que em 25% (vinte e cinco por cento) dos casos concretos mencionados (quatro em dezesseis) a alteração do fator utilizado na fórmula seria determinante para modificar o resultado da licitação, conforme demonstra a tabela que segue:

| **Edital** | **Empresa** | **NPT** | **NPP** | | **NF** | | **Proposta Selecionada** | **Proposta Preterida** | **DIFERENÇA** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | **Fator 25** | **Fator 50** | **Fator 25** | **Fator 50** | | | | |
| 164/09 | 1 | 100,00 | 77,23 | 54,46 | **90,89** | 81,78 | 2.340.300,32 | 1.824.469,71 | -515.830,61 | -22,04% |
| | 2 | 88,00 | 91,25 | 82,49 | 89,30 | **85,80** | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| 159/07 | 1 | 99,00 | 79,00 | 58,00 | **91,00** | 82,60 | 13.832.357,03 | 10.277.132,51 | -3.555.224,52 | -25,70% |
| | 2 | 89,00 | 93,98 | 87,95 | 90,99 | **88,58** | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| 043/08 Lote 2 | 4 | 100,00 | 82,91 | 65,82 | **93,16** | 86,33 | 6.098.365,96 | 5.172.354,19 | -926.011,77 | -15,18% |
| | 1 | 90,00 | 92,02 | 84,04 | 90,81 | **87,61** | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| 050/08 | 1 | 90,00 | 91,80 | 83,60 | **90,72** | 87,44 | 3.192.012,78 | 2.730.847,80 | -461.164,98 | -14,45% |
| | 3 | 84,00 | 96,31 | 92,62 | 88,92 | **87,45** | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| **TOTAL** | | | | | | | **25.463.036,09** | **20.004.804,21** | **-5.458.231,88** | **-21,44%** |

84. Somente considerando os casos mencionados na tabela acima, a modificação da fórmula da nota da proposta de preços teria gerado uma economia de R$ 5.458.231,88 (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil, duzentos e trinta e um reais e oitenta e oito centavos). Essa modificação, enfatiza-se, não acarretaria nenhum risco para a execução dos contratos, porquanto as notas das propostas técnicas de todas as empresas preteridas eram superiores a 80 (oitenta) pontos.

85. Na instrução anterior (fls. 48/49 do Principal), de acordo com a análise realizada no âmbito do TC 012.235/2009-3, ainda aguardando julgamento, alertamos para a possibilidade real de que, no presente caso, a aplicação da fórmula atual venha gerar uma diferença, em média, de **R$ 429.304.762,60**

(quatrocentos e vinte e nove milhões, trezentos e quatro mil, setecentos e sessenta e dois reais e sessenta centavos) entre as propostas declaradas vencedoras e as propostas indevidamente preteridas. Os casos concretos apresentados pela entidade, vistos acima, confirmam que é evidente o risco de que a manutenção do fator 25 (vinte e cinco) na fórmula do Edital Padrão do DNIT interfira decisivamente no resultado do certame, levando à seleção de propostas menos vantajosas para a Administração Pública, de acordo com a ponderação definida pela autarquia de 60% para a técnica e 40 % para o preço.

86. Os outros 12 (doze) casos concretos mencionados na resposta da oitiva não afastam essa possibilidade. A análise dos seus dados, reunidos no Apêndice A (fls. 79/81 do Principal), aponta que em nove licitações o resultado não foi alterado porque houve uma combinação de melhor nota técnica e menor preço (Edital 182/08/Lotes 1 a 4 e Edital 043/08/Lote 1; fl. 80 do Principal), ou de menor preço e nota técnica muito próxima da nota máxima (Editais 031/08, 211/08, 182/08/Lote 5 e 224/07; fl. 81 do Principal). Nas demais (03 casos), o resultado não foi alterado porque houve pouca diferença entre os preços propostos (Editais 008/09 e 043/08/Lotes 3 e 4; fl. 82 do Principal).

87. De qualquer forma, entendemos que qualquer hipótese que represente risco injustificado com potencial para conduzir à contratação de propostas antieconômicas para a Administração Pública já é motivo suficiente para que sejam adotadas medidas pela coibi-la. No caso em questão, é patente o risco representado pela fórmula adotada no Edital Padrão do DNIT, porquanto os dados analisados atestam que em 25% (vinte e cinco por cento) das licitações recentes realizadas pela autarquia foram selecionadas propostas menos vantajosas, de acordo com a ponderação de 60% para a técnica e 40% para o preço. Nos demais 75% (setenta e cinco por cento) tal fato não ocorreu porque houve uma conjunção de fatores sobre os quais a autarquia não tinha nenhum controle. Pelo contrário. Com o tempo, o mais provável é que as empreiteiras se apercebam de que, nas licitações do tipo técnica e preço promovidas pelo DNIT, é a proposta técnica o fator determinante do resultado, de modo que a tendência será a elevação dos preços. Seja como for, a Administração deve tomar medidas para minimizar os riscos e não ficar à mercê das circunstâncias.

88. Ressalte-se que a substituição do fator 25 (vinte e cinco) por 50 (cinquenta) na fórmula da Nota da Proposta de Preços (NPP) tem unicamente o efeito de assentá-la em base similar à da Nota da Proposta Técnica, deixando que a valoração entre a técnica e o preço seja determinada, exclusivamente, pelos respectivos pesos expressamente definidos pelo DNIT. Visa, também, tornar mais transparente o critério de classificação das propostas.

89. O fator 50 (cinquenta) se justifica na medida em ele converte os preços em pontos que podem variar na mesma faixa das notas da proposta técnica (entre 50 e 100 pontos). No entendimento da Controladoria-Geral da União (CGU), externado por meio da Nota Técnica nº 1007/DITRA/SFC/CGU-PR, *"tanto a Nota de Preço quanto a Nota Técnica deveriam variar na mesma faixa, seja ela de zero a cem, cinqüenta a cem, ou qualquer outra, desde que igual às duas"*.

90. Por todo o exposto, entendemos que os argumentos apresentados não são suficientes para demonstrar que a fórmula adotada pelo DNIT no seu Edital Padrão, especialmente no que toca ao fator 25 (vinte e cinco) utilizado na fórmula da nota da proposta de preços, é adequada e conduz à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, haja vista encerrar distorção que altera a ponderação estabelecida pela autarquia, aumentando indevidamente o peso da nota técnica na definição do resultado do certame.

**V- Demonstre que o valor do orçamento estimado para a contratação está compatível com a média dos preços praticados no mercado.**

91. O DNIT sustenta que os preços apresentados no orçamento do Edital nº 471/2009-00 resultam de pesquisa realizada junto a 12 (doze) empresas atuantes no segmento e preços constantes da tabela DNIT (mão de obra e serviços). A empresa Splice foi convidada para participar dessa pesquisa, mas se esquivou de fornecer preços por considerar que preço de mercado é aquele praticado no mercado, razão pela qual a pesquisa deveria ser dirigida aos órgãos contratantes.

92. Aduz que o mero levantamento dos preços resultantes de alguns certames não atende aos ditames da Lei nº 8.666, de 1993 (art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II), entre os quais o orçamento é o detalhamento do custo global. Os editais e contratos informados pela

representante têm características que os diferem da licitação do DNIT, tornando inviável a comparação. Ademais, ela não apresentou os orçamentos de referência das licitações mencionadas, a fim de permitir uma comparação mais adequada. Por outro lado, em relação às licitações realizadas em Guarulhos/SP, Goiás, São Paulo, Minas Gerais (Prefeitura de Contagem e DER) e Rio Grande do Sul (fls.31/55 do Anexo 3), os preços do orçamento do Edital nº 471/2009-00 mostram-se inferiores.

**Análise**

93. O subitem 19.1 do Edital (fl. 129 do Anexo 1) estabelece que as propostas que apresentarem valores unitários superiores ao limite estabelecido serão desclassificadas. Tendo em vista que esse limite refere-se ao orçamento estimado do serviço, pode-se concluir que todas as propostas de preços deverão ter valores inferiores a esse parâmetro, sob pena de a proponente ser excluída do certame. Assim, de fato, não é pertinente fazer uma comparação direta do orçamento do Edital nº 471/2009-00 com os preços vigentes em contratos em andamento, porquanto eles, provavelmente, representavam o menor preço ofertado para a prestação do serviço. É pertinente, todavia, comparar esse orçamento com o de outras licitações realizadas por órgãos/entidades estaduais e municipais.

94. De acordo com informações apresentadas pelo DNIT (fls. 31/55 do Anexo 3 e 3/431 do Anexo 8), essa comparação apresenta os seguintes resultados:

| LICITAÇÃO | Barreira (Lombada) | | Radar Fixo | | Avanço Sinal | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | Diferença | Valor | Diferença | Valor | Diferença |
| EDITAL Nº 471/2009-00/DNIT | 5.668,36 | | 3.968,24 | | 4.252,81 | |
| Pregão 43/07 - Prefeitura de Guarulhos/SP | 7.431,43 | 23,72% | 7.574,94 | 47,61% | 7.845,64 | 45,79% |
| Concorrência 002/07 - Contagem/MG | 9.132,40 | 37,93% | 7.514,00 | 47,19% | 8.670,00 | 50,95% |
| Pregão 025/2008 - Prefeitura de Salvador | 5.160,58 | -9,84% | 0,00 | 0,00% | .... | 0,00% |
| Concorrência 006/09-GECEL – Goiás | 7.499,68 | 24,42% | 7.104,02 | 44,14% | .... | 0,00% |
| Concorrência 001/05 - SMT- São Paulo | .... | 0,00% | 4.336,88 | 8,50% | .... | 0,00% |
| Concorrência 095/08 - DER/Minas Gerais | 8.107,40 | 30,08% | 6.690,68 | 40,69% | .... | 0,00% |
| Concorrência 002/09 - Rio Grande do Sul | ..... | 0,00% | 6.532,50 | 39,25% | 8.040,00 | 47,10% |
| MÉDIA | | 15,19% | | 32,48% | | 20,55% |

95. Os valores da tabela acima foram convertidos para a mesma data base do orçamento da licitação em comento (maio/09), utilizando-se os mesmos índices sugeridos pelo DNIT (fls. 32/38 do Anexo 3). Conforme se vê, em média, os valores orçados pelo DNIT estão inferiores aos que foram orçados para outras licitações realizadas no país. Salienta-se que os orçamentos confrontados com o do Edital nº 471/2009-00 referem-se à prestação de serviço apenas em regiões urbanas. A licitação do DNIT, por outro lado, combina pontos situados em regiões urbanas e em trechos rurais, distribuídos em todas as Unidades da Federação. Essa peculiaridade, certamente, terá efeito nos custos da contratação.

96. No que toca à elaboração do orçamento, os documentos juntados nos Anexos 5 e 7 confirmam que foi solicitada cotação de preços a 12 (doze) empresas, os quais serviram de referência no detalhamento dos custos unitários estimados para cada lote. No caso do Lote 1, por exemplo, os preços sugeridos foram reunidos em planilha específica para cada tipo de equipamento que será contratado (fls. 23/32 do Anexo 4), cujas médias foram transportadas para as planilhas de formação dos respectivos preços (fls. 33/54 do Anexo 4). O mesmo critério foi adotado para a estimativa dos preços dos demais lotes que constituem a licitação (fls. 118/138, 225/240, 324/336, 424/437, 517/532 do Anexo 4; e 26/41, 122/135, 213/229, 313/327, 406/420, 498/512 do Anexo 6).

97. Dessarte, diante dos limites da análise realizada no âmbito desta instrução e considerando que o orçamento do Edital nº 471/2009-00 baseia-se em pesquisa de preços realizada junto a um número razoável de empresas, conjugados com preços constantes da tabela DNIT (mão de obra e serviços), e que os valores orçados para a remuneração dos serviços a serem prestados são, em média, inferiores aos valores orçados para licitações de objeto similar, realizadas por órgão/entidades estaduais e municipais, entendemos que os valores propostos no referido edital podem ser considerados adequados, sem prejuízo de que em outra oportunidade seja realizada uma análise abrangente e aprofundada desse orçamento e dos valores fixados nos contratos que vierem a ser celebrados.

98. Com base nos mesmos fundamentos, entendemos, ainda, que se pode concluir que foi cumprida a determinação externada no Acórdão nº 819/2009-Plenário, no sentido de que o orçamento do objeto em questão fosse elaborado com base em cesta de preços aceitáveis.

**VI- Demonstre que a exclusão da fase de avaliação em campo dos equipamentos não acarretará risco para a execução do contrato.**

99. O DNIT salienta, inicialmente, que há dispositivo no edital que prevê sanção pecuniária a ser aplicada sobre empresas que não cumprirem os parâmetros de desempenho, aferido pelo Índice de Paralisação Máximo (IPM). Acrescenta que a avaliação de campo não foi exigida porque não havia motivação ou oportunidade para tanto, uma vez que: a) os equipamentos são previamente aprovados e homologados pelo INMETRO, bem como aferidos após a instalação; b) o teste de campo acarretaria ônus desnecessário aos licitantes; e c) o TCU, em análise de caso similar, determinou à autarquia que não realizasse avaliação de campo antes da contratação.

**Análise**

100. De fato, no subitem 28.11 do Edital (fl. 137 do Anexo 1), há previsão expressa no sentido de que, em caso de não atendimento ao Índice de Paralisação Máxima (IPM), estabelecido no item 10 do Projeto Básico (fl. 309/311 do Anexo 1), será imputada à contratada uma multa equivalente a 0,2% (zero vírgula dois por cento) do valor mensal de operação devido por cada faixa de trânsito monitorada. Também é fato que no Acórdão 1.529/2006-Plenário, em que foram analisadas supostas irregularidades no Edital nº 431/2005, relativo à contratação de empresa para a prestação de serviços de pesagem dinâmica e controle de dimensões, velocidade e fuga de veículos nos Postos de Pesagem de Veículos (PPV), situados em rodovias federais, o TCU alertou o DNIT para não exigir que as empresas montassem um posto de pesagem experimental previamente à contratação.

101. Nesse contexto, é oportuno acrescentar que existem várias decisões do TCU (p. ex. Decisão nº 1.237/2002, Acórdãos nºs 346/2002, 473/2004, 99/2005 e 526/2005, todos do Plenário) limitando a exigência de amostras ou protótipos de bens a serem adquiridos, quando necessária, apenas ao licitante provisoriamente em primeiro lugar. Além disso, conforme salientado na instrução precedente, os atestados de Avaliação da Eficiência dos Equipamentos podem ser considerados como um teste de campo.

102. Dessa forma, considerando que os equipamentos a serem empregados na prestação dos serviços de que trata o Edital nº 471/2009-00 são previamente aprovados e homologados pelo INMETRO, bem como aferidos após a sua instalação, e que existem precedentes jurisprudenciais do TCU que coíbem a inclusão no instrumento convocatório de exigência similar ao teste de campo de equipamentos, entendemos que foi acertada a decisão do DNIT em abster-se de exigir o teste de campo de equipamentos no certame em questão.

**VII- Se manifeste acerca da exigência, contida no item 20.5 do edital, de a licitante apresentar equipes técnicas distintas para cada lote que for objeto de proposta, uma vez que não ficou demonstrado em que situações ou serviços do contrato os profissionais não podem desempenhar tarefas comuns e semelhantes em mais de um lote, o que, inclusive, poderia tornar mais eficiente a contratação.**

103. O DNIT informa que, conforme previsto no subitem 13.4.2 do edital, a equipe técnica, para cada lote, será composta por dois profissionais de nível superior, cada um com experiência em atividades completamente distintas. Aduz que a licitante até poderá apresentar a mesma equipe para todos os lotes, porém, nesse caso, só terá adjudicado um lote. Tal exigência se deve ao fato de que os dois profissionais estarão a cargo do gerenciamento de duas atividades e equipes distintas. Não seria possível um mesmo profissional ser alocado em diferentes lotes, pois, além do volume de trabalho, cada lote corresponde a um contrato e uma área distinta.

104. Lembra que questão semelhante foi suscitada por ocasião do Edital nº 594/2007-00, referente a serviços de pesagem de veículos, tendo este Tribunal decidido pela razoabilidade da exigência.

**Análise**

105. Na mesma linha do raciocínio desenvolvido em relação ao fator de permanência, em princípio, o simples fato de cada contrato corresponder a um lote distinto não constituiria impedimento para que um

profissional atuasse em mais de um contrato, se ele fosse firmado com a mesma empresa, porquanto, em regra, a pessoa do profissional não importa para a Administração Pública, mas apenas que o serviço seja prestado da forma e com a qualidade que foram estabelecidas no contrato.

106. Não obstante tal consideração, deve-se levar em conta que os trechos rodoviários federais que serão objeto de monitoramento e controle eletrônico de velocidade foram divididos em (12) doze lotes. Esses lotes abrangem rodovias situadas em mais de uma Unidade da Federação (fls. 58/98 do Anexo 1). Assim, diante da extensão dos trechos que serão objeto da prestação de serviços em cada lote e da incerteza de que uma mesma empresa seja vencedora de trechos contíguos, julgamos conveniente que os serviços de cada lote sejam prestados por equipes próprias e distintas.

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

107. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, sugerindo o seguinte encaminhamento:

107.1. Ratificar o entendimento manifestado pelo Relator na decisão de fls. 58/68, no sentido de conhecer as representações formuladas pelas empresas SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda., por preencherem os requisitos de admissibilidade do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes.

107.2. Determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que suspenda a concorrência pública regulada pelo Edital nº 471/2009-00, a fim de que sejam saneadas as seguintes irregularidades:

107.2.1. Os critérios definidos no edital em questão não são totalmente adequados, pertinentes e, sobretudo, suficientes para avaliar as propostas técnicas, porquanto, a par de não avaliarem a sofisticação técnica e a ponderável complexidade dos equipamentos de informática empregados no objeto licitado, fatores que levaram o juízo da 21ª Vara Federal de Brasília a decretar a nulidade dos Editais de Concorrência Pública nº 238/2008-00 e nº 239/2008-00, não atendem plenamente ao disposto no art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, o qual estabelece que os critérios de avaliação devem considerar: a) a capacitação e a experiência do proponente; b) a qualidade técnica da proposta; e c) a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;

107.2.2. A pontuação atribuída ao Tempo de Atuação da Licitante (TAL) é excessiva, porque representa 50% (cinquenta por cento) da nota atribuída ao quesito Capacidade Técnica da Licitante, contrariando entendimento do TCU (Acórdãos nº 2.632/2007 e 1.993/2008, ambos do Plenário) segundo o qual esse critério só é aceitável se for pontuado em limites razoáveis, bem como se for conjugado com outros critérios que avaliem a experiência e a capacidade da licitante;

107.2.3. Os critérios de pontuação do quesito Capacidade da Equipe Técnica inibem o caráter competitivo do certame e ferem o princípio da igualdade, afrontando o preceito disposto no art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, porquanto asseguram às empresas que já tenham em seu quadro permanente, há mais de um ano, determinado tipo de profissional a possibilidade de obterem vantagem, bem como conferem pontuação apenas para a quantidade de atestados, sem levar em conta o tempo de experiência efetiva dos profissionais indicados;

107.2.4. A exigência, no subitem 13.4.2 do edital, da indicação nominal de profissionais de nível superior distintos para cada lote da licitação, bem como pertencentes ao quadro permanente da empresa proponente, com vínculo comprovado mediante cópia da Carteira Profissional de Trabalho ou por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, como requisito indispensável para sua habilitação, impõe ônus antecipado às proponentes sem a correspondente garantia de que o participante venha a ser vencedor do certame, com prejuízo ao princípio da competitividade, afrontando o disposto no art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, bem como a jurisprudência do TCU (v.g. Acórdãos nºs 481/2004; 1.094/2004; 26/2007; 126/2007, todos do Plenário; Acórdão nº 2.178/2006-1ª Câmara; Acórdão nº 2.561/2004-2ª Câmara);

107.2.5. O fator de permanência atenta contra o princípio da igualdade, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, porquanto pode acarretar uma redução de até 12 (doze) pontos, ou seja, 12% (doze por

cento) do total de pontos possíveis, na nota técnica das proponentes que não possuírem em seus quadros permanentes, há mais de um ano, dois profissionais de nível superior disponíveis para cada lote que a empresa pretenda participar, sendo que, para se assegurar da qualidade e da eficiência da prestação dos serviços em questão, é suficiente que a Administração Pública defina de maneira clara, tanto no edital como no contrato que vier a ser celebrado, o perfil desejado e o quantitativo mínimo de profissionais que entende necessário para sua execução;

107.2.6. O objeto, tal como definido no Edital n° 471/2009-00, não se enquadra na condição de prestação de serviço de grande vulto, dependente de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, não preenchendo os requisitos previstos no § 3º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, nem nas hipóteses referidas no **caput** do mesmo artigo e no § 4º do art. 45 da referida Lei.

107.3. Determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que modifique a fórmula de cálculo da Nota Final (NF) para classificação das proponentes no Edital Padrão para licitações do tipo técnica e preço, porquanto o fator (número 25) utilizado no cálculo da Nota da Proposta de Preços (NPP) distorce o resultado final do certame ao concentrar as notas de preços – por mais díspares que sejam – numa faixa entre 75 (setenta e cinco) e 100 (cem) pontos, enquanto as notas técnicas variam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) pontos, acentuando, assim, o peso atribuído à nota técnica e, por consequência, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de acordo com a ponderação expressamente definida na fórmula de 60% para a técnica e 40% para o preço, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993.

107.4. Reiterar os termos do Acórdão nº 819/2009-Plenário, de 29/4/2009, para alertar ao DNIT que:

107.4.1. A sentença judicial prolatada no âmbito do Processo nº 2008.34.00.031383-3, atinente aos Editais nºs 238/2008-00 e 239/2008-00, não representa óbice absoluto para que, no presente certame, a entidade escolha, com os fundamentos e motivos que julgar corretos, o tipo de licitação mais adequado, uma vez que não houve o seu trânsito em julgado, a decisão foi fundamentada em entendimento já superado na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e a parte dispositiva da decisão limitou-se a conceder a segurança para decretar a nulidade dos Editais;

107.4.2. As contratações para aquisição de bens e serviços de informática não precisam ser realizadas, necessariamente, sob a forma de licitação do tipo 'técnica e preço', podendo também ocorrer sob a forma de pregão, conforme já tratado pelo TCU em diversos precedentes (Acórdãos nºs 237/2009, 144/2008, 2.658/2007, 1.782/2007, 1.114/2006, 2.138/2005, 2.094/2004, 1.182/2004, 740/2004, com redação alterada pelo 1.299/2006, e 313/2004, todos do Plenário) e entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (p. ex. AGSS 2005.01.00.074126-2/DF e AG 2009.01.00.010269-2/DF).

107.5. Dar ciência da deliberação que vier a ser adotada pelo TCU ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), à empresa SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e à empresa WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda.

107.6. Arquivar o Processo."

2. A Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefit, manifestou-se às fls. 110/113, cuja instrução transcrevo a seguir:

"Trata-se de Representações interpostas pelas empresas SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. (fls. 1/37) e WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda. (TC nº 023.665/2009-2, apenso, às fls. 1/13). O objeto atacado é o Edital da Concorrência Pública nº 471/2009-00, do tipo técnica e preço, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com valor estimado em R$ 1,4 bilhões, divididos em 12 (doze) lotes, referentes a diferentes trechos de rodovias federais.

2. A concorrência tem como objeto a contratação de empresas especializadas para a execução de serviços necessários ao controle viário nas rodovias federais, mediante a disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos, com coleta, armazenamento e processamento de dados estatísticos e dados e imagens de infrações (anexo 1, fl. 55).

**Situação do certame**

3. O referido edital foi publicado em 21/8/2009 (anexo 1, fl. 55), sendo que a apresentação das propostas dos consórcios/empresas licitantes realizou-se no dia 8/10/2009.

4. Conforme informações constantes no relatório de julgamento de habilitação, de 30/12/2009 (disponível no portal: http://www1.dnit.gov.br/anexo/Relatório/Relatório_edital0471_09-00_0.pdf – consultado em 3/2/2010), a disputa dos 13 (treze) consórcios/empresas participantes pelos 12 (doze) lotes licitados pode ser resumida pelo quadro apresentado a seguir:

**Quadro 1 – Relação entre os consórcios/empresas participantes e os lotes disputados**.

| Empresa/Consórcio | Lote 1 | Lote 2 | Lote 3 | Lote 4 | Lote 5 | Lote 6 | Lote 7 | Lote 8 | Lote 9 | Lote 10 | Lote 11 | Lote 12 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Consórcio Fiscal/Consilux | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| Empresa Foto Sensores Tecnologia Eletrônica Ltda. | | | | | | | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Consórcio TELVENT/CSP** | | | | ✓** | | | ✓** | | ✓** | | | |
| Empresa Engebrás S/A | ✓ | | ✓ | | | ✓ | ✓* | ✓ | | | | |
| Empresa Eliseu Kopp & Cia Ltda. | ✓ | ✓* | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓* | ✓ | ✓ | ✓ |
| Consórcio Supervias | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Empresa SPLICE Ltda. | ✓ | | | | | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Consórcio DS/Brasil | | | | ✓ | | | | | | | | |
| Consórcio Viamar | | | | | | | | | | ✓ | | |
| Consórcio FLOHR/SERGET | | | | | | | | | | | | ✓ |
| Consórcio Maxivias | ✓* | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Consórcio Esteio/Idra | | | | | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| Empresa Consladel Ltda. | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | ✓ |

Fonte: http://www1.dnit.gov.br/anexo/Relatório/Relatório_edital0471_09-00_0.pdf - fls. 42/48 - consultado em 3/2/2010.

(*) Consórcio/empresa inabilitada pela comissão para disputa do lote por não atender aos itens do edital.

(**) Consórcio inabilitado no certame por não atender aos itens do edital.

5. À época da consulta, o processo licitatório encontrava-se em fase de análise de recursos e contrarrecursos apresentados pelos consórcios e empresas participantes (http://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/resumo.asp?NUMIDEdital=1624 – consultado em 3/2/2010).

## Histórico

6. Preliminarmente, o Ministro-Relator conheceu das Representações e determinou que fosse promovida a oitiva do DNIT (fls. 58/69), cujas respectivas respostas aos questionamentos foram analisadas pela divisão técnica da 1ª Secex.

7. Durante essa análise (fls. 83/102), aquela secretaria concluiu, em síntese, que:

7.1 o objeto do certame não se enquadra em nenhuma das possíveis hipóteses legais, previstas pela Lei nº 8.666/1993, que justificariam a adoção, pelo DNIT, de concorrência do tipo "técnica e preço" em detrimento do tipo "menor preço", em particular ao alegado pela entidade de que a contratação contemplaria a prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependente de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade e rendimento, conforme previsto no art. 46, §3º, do referido normativo (fl. 86, parágrafo 24).

7.2 os quesitos utilizados para avaliar/pontuar a capacidade técnica dos licitantes não são compatíveis com a distribuição do orçamento, são insuficientes para a plena avaliação técnica das propostas, pontuam de forma excessiva o tempo de atuação das licitantes, inibem o caráter competitivo do

certame e ferem o princípio da igualdade, além de imporem ônus antecipado às proponentes (fl. 92, parágrafo 58 e subitens).

7.3 o quesito de pontuação "fator de permanência" se mostra inadequado para assegurar a qualidade e a eficiência da prestação dos serviços e viola o princípio da isonomia na fase de pontuação técnica (fl. 95, parágrafo 74).

7.4 os argumentos apresentados pelo DNIT não foram suficientes para demonstrar que a fórmula adotada – que beneficia de forma excessiva a Nota da Proposta Técnica (NPT), em detrimento da Nota da Proposta de Preços (NPP) – é adequada e conduz à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública (fl. 97, parágrafo 90).

7.5 os valores propostos no referido edital podem ser considerados adequados, sendo que o orçamento foi elaborado com base em cesta de preços aceitável, sem prejuízo de que em outra oportunidade seja realizada uma análise mais abrangente e aprofundada desse orçamento e dos valores fixados nos contratos que vierem a ser celebrados (fl. 99, parágrafos 97 e 98).

7.6 restou acertada a decisão da entidade em se abster de exigir o teste de campo dos equipamentos no certame, pois os equipamentos a serem empregados na prestação dos serviços terão que ser previamente aprovados e homologados pelo INMETRO, bem como aferidos após a sua instalação, existindo precedente favorável nesta Corte de Contas quanto à não exigência do teste de campo (fl. 99, parágrafo 102).

7.7 a exigência de apresentação de equipes técnicas distintas para cada lote que for objeto da proposta é considerada razoável e conveniente, considerando a longa extensão dos trechos licitados e a incerteza de que uma mesma empresa seja vencedora de trechos contíguos (fl. 100, parágrafo 106).

8. Assim, a 1ª Secex propôs conhecer das Representações e determinar a suspensão da concorrência a fim de que o DNIT corrigisse as falhas/irregularidades identificadas no edital.

9. Também propôs alertar o DNIT de que a sentença judicial, atinente aos editais nºs 238/2008-00 e 239/2008-00, não representa óbice absoluto para que, no presente certame, a entidade escolha o tipo de licitação mais adequado com os fundamentos e motivos que julgar corretos, ressaltando, ainda, que as contratações para aquisições de bens e serviços de informática não precisam ser realizadas, necessariamente, sob a forma de licitação do tipo "técnica e preço", podendo ocorrer sob a forma de pregão (fl. 102, parágrafo 107.4).

10. Por fim, durante a análise do feito, o Ministro-Relator entendeu que a 1ª Secex definira que o objeto da licitação tratava de contratação de serviços de informática. Isso, contudo, lhe suscitou dúvidas quanto ao real objeto do certame.

11. Assim, determinou à Sefti que confirme, ou não, o entendimento da 1ª Secex, manifestando-se sobre os questionamentos feitos nas Representações caso entenda que se trata de contratação de serviços de informática (fl. 109).

**Análise**

12. Inicialmente, ressalte-se que, durante a leitura da instrução às folhas 83/102, apesar da 1ª Secex declarar que bens e serviços de informática são empregados no objeto a que se refere à Concorrência Pública nº 471/2009-00 (fl. 84, parágrafo 10), não se identificou registro daquela secretaria afirmando que o certame trata-se, em seu bojo, de contratação de serviços de informática.

13. Entende-se que o parágrafo 8 (fl. 84), citado pelo Ministro-Relator em seu despacho (fl. 109), tinha como intenção apenas descartar, para o caso em tela, todas as hipóteses previstas pela Lei nº 8.666/1993 que admitem o uso de licitação do tipo "técnica e preço" (serviços de natureza predominantemente intelectual; serviços de informática; fornecimento de bens, execução de obras e prestação de serviços de grande vulto, dependentes de tecnologia sofisticada de domínio restrito). Nessa esteira, a secretaria afirmou que mesmo as contratações de serviços de informática podem ocorrer sob a forma de pregão, conforme entendimento atual do TCU.

14. Em relação a essa afirmação, contudo, convém abrir um breve parêntese para destacar nossa discordância quanto à aparente discricionariedade de uso do pregão para contratação de serviços de informática que possuam padrões de desempenho e de qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, ou seja, serviços considerados comuns.

14.1 Nesse caso, o **caput** do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005, ao qual o DNIT se sujeita como autarquia, não dá ao gestor discricionariedade de escolha, pois determina que "*Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade Pregão [...]*" (grifo nosso). Nessa mesma linha, ressalte-se a emblemática recomendação desta Corte ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para que ele preveja, em seus futuros normativos, que:

"*9.2.1. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara)*" (deliberação do Acórdão nº 2.471/2008 – TCU – Plenário, grifamos).

14.2 Dessa forma, manifestamos nossa discordância quanto à proposta de encaminhamento da 1ª Secex constante no parágrafo 107.4.2, à fl. 102, que remete a existência de uma aparente discricionariedade de escolha de uso do pregão por parte do gestor público.

15. Retornando ao questionamento sobre a natureza do objeto da contratação, após leitura do edital (anexo 1, fls. 55/450), esta divisão entende, de igual forma a manifestada pelo Ministro-Relator, que o cerne da licitação se refere à contratação de serviços de controle viário, mediante a disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos, e não à contratação de serviços de informática.

15.1 De fato, o contratante será "*um executor material do Estado, incumbido de prestar os serviços necessários ao registro da imagem digital e armazenamento de informações e dados relativos ao comportamento infracional do motorista de transito [...]*", tratando-se de "*exercício de atividade de comprovação eletrônica de condutas infringentes da Legislação de Transito*" (anexo 1, volume 1, fls. 289/290).

15.2 Para isso, "*O escopo da contratação atende ao processamento de dados, assistência e a manutenção técnica em informática e automação, bem como sistemas integrados constituídos de bens e serviços de diversas naturezas*" (anexo 1, volume 1, fl. 292).

15.3 Dessa forma, o edital faz referências ao uso de tecnologia da informação e de recursos de informática quando define a forma como deve se dar o controle viário, além dos requisitos dos componentes acessórios que envolvem a aquisição, o processamento, o armazenamento, a disseminação e a transmissão de informações para a plena prestação dos serviços.

15.4 Esses requisitos referenciam os processos: de coleta, armazenamento e processamento de dados e imagens de veículos (incluindo utilização de sistema de reconhecimento ótico de caracteres – OCR – e de uso de criptografia para armazenagem dos dados); de apoio à emissão de Notificações de Autuação de Infração (NAI) e Notificações de Imposição de Penalidades (NIP); de confecção de relatórios estatísticos e gerenciais, entre outros.

15.5 Contudo, o DNIT não tinha como objetivo caracterizar a contratação de serviços de informática, e sim definir todos os componentes tecnológicos acessórios que dão suporte ao processo de controle viário, objeto desta licitação. Ao defini-los, a entidade visou apenas pormenorizar as características técnicas e condições mínimas consideradas indispensáveis para garantir a qualidade, a efetividade e a eficiência dos serviços a serem prestados.

15.6 Os produtos que serão entregues e os serviços que serão prestados, por meio dessa contratação, não visam fornecer equipamentos de informática (conforme item 9.1.2 do termo de referência; anexo 1, volume 1, fl. 295), sistemas, ou mesmo suportar, apoiar, controlar ou gerenciar a atividade-meio de tecnologia da informação (TI) no âmbito do DNIT. Eles objetivam fornecer insumos para execução de uma das atividades finalísticas da entidade por meio: do fornecimento de imagens processadas, da impressão de notificações de autuação e de penalidade, da geração de relatórios estatísticos e gerenciais, entre outros (anexo 1, volume 1, fls. 294/295).

15.7 De fato, o serviço a ser prestado é extremamente dependente de tecnologia, em particular de tecnologia da informação. Contudo, atualmente quase todas as atividades de uma organização são, em

menor ou maior escala, dependentes de TI, sendo que essa dependência tende a aumentar em todas as áreas no futuro. Nessa esteira, cada vez mais será necessário, para definir, ou não, um serviço como sendo de informática, ir além da análise dos requisitos e das características funcionais constantes no projeto básico ou termo de referência, sendo indispensável considerar também qual é o objetivo final da contratação e como os serviços a serem prestados interagirão com as áreas finalísticas e de TI do órgão/entidade contratante.

15.8 Por fim, ressalte-se que, devido a esse e outros fatores, esta Secretaria ainda não conseguiu estabelecer ou definir um modelo sistematizado que demonstre se estamos diante, ou não, de uma contratação de serviços de informática. Esta é uma discussão que ainda necessita de um maior amadurecimento no âmbito da Sefti, sendo que, por hora, recomenda-se a análise de caso a caso, conforme efetuado nesta instrução.

16. Ante o posicionamento exposto, quanto à natureza do objeto, e considerando-se o despacho do Ministro-Relator (fl. 109), ter-se-ia como possivelmente encerrada a participação desta Secretaria neste processo.

17. Contudo, durante a leitura dos autos, considera-se importante registrar que se concorda com o posicionamento da 1ª Secex de que o objeto da licitação, tal como definido no edital, não se enquadra nas hipóteses referidas pela Lei nº 8.666/1993 que justificariam a adoção da licitação do tipo técnica e preço (parágrafo 24, fl. 86). Mais ainda, entende-se que as especificações dos serviços constantes no edital apresentam características de serviço comum, o que torna a modalidade pregão plenamente aplicável e obrigatória para o objeto licitado.

17.1 Apesar dos componentes acessórios para a prestação dos serviços, além do gerenciamento do funcionamento desses, revestirem-se de certo grau de complexidade, isso, por si só, não justifica a adoção do tipo técnica e preço.

17.2 Ressalte-se que um serviço que apresenta características complexas não deixa de ser comum se for possível descrevê-lo de forma objetiva. Entende-se como descrição objetiva a adoção de padrões compreensíveis, conhecidos, difundidos e aplicáveis a ponto de permitir o seu detalhamento no edital para perfeita identificação pelo mercado. Nessa linha, a legislação considera serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002).

17.3 Nesse sentido, convém trazer trecho esclarecedor do relatório do Ministro-Relator do Acórdão nº 1.114/2006 – TCU – Plenário:

"*19. O entendimento de bem comum, de acordo com diversos autores, nada tem a ver com a complexidade do bem adquirido e sim com produtos que sejam comumente encontrados no mercado, sem a necessidade de alterações específicas para o fornecimento em questão. Este ponto de vista pode ser avalizado conforme as interpretações a seguir.*

*20. Jessé Torres Pereira Junior (Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 6ª ed., Renovar, 2003, p.1006) entende que:*

*'Em aproximação inicial do tema, pareceu que 'comum' também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser 'comum', no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto'*

*21. Segundo Vera Scarpinella (Licitação na Modalidade de Pregão, Malheiros, 2003, p.81):*

*'(...) o objeto comum para fins de cabimento da licitação por pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei 10.520/2002, mas não só. Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.'*

*(...)*

*23. No Acórdão 313/2004, o Ministro Benjamim Zymler defende que:*

*'O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.*

*A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns.*" (Acórdão nº 1.114/2006 – TCU – Plenário, voto do Ministro-Relator com grifos nossos).

17.4 Considerando-se como esclarecido o significado de bem ou serviço comum e, principalmente, que essa definição não guarda relação com a complexidade do objeto, pode-se retornar à licitação em tela.

17.5 Pela leitura do termo de referência do edital (anexo 1, volume 1, fls. 280/311), verifica-se que o objeto licitado é definido por meio de uma série de requisitos técnicos, de desempenho e de qualidade que foram estabelecidos a partir de estudos e de análise de mercado de soluções já existentes, além de serem decorrentes da própria experiência já adquirida pelo DNIT.

17.6 Isso permitiu à entidade pormenorizar, no edital, características técnicas consideradas indispensáveis para a plena prestação dos serviços a serem contratados. Na verdade, como já visto, esse detalhamento dos componentes acessórios, que darão suporte ao processo de controle viário, suscitou até mesmo dúvidas quanto à natureza do objeto licitado (parágrafo 0).

17.7 Esse nível de descrição buscou afastar qualquer subjetividade para a prestação do serviço licitado, diminuindo, ou mesmo, eliminando a adoção de soluções alternativas e variações na forma de execução dos serviços que pudessem influenciar no desempenho, qualidade, produtividade ou rendimento dos mesmos. Assim, eliminou também qualquer característica de natureza predominantemente intelectual que pudesse afetar a forma de execução dos serviços contratados.

17.8 O nível de qualidade e o desempenho esperado dos serviços já se encontram definidos no item "*Características técnicas e condições mínimas e obrigatórias dos produtos e serviços*" do termo de referência do edital (anexo 1, volume 1, fls. 294/311), o qual descreve os requisitos mínimos obrigatórios e os níveis de serviço esperados, além da disponibilidade mínima exigida e características funcionais e físicas dos equipamentos. Define, ainda, a obrigatoriedade de atualização contínua, já que todos os equipamentos e sistemas implantados devem sempre corresponder à tecnologia mais atual disponível no território nacional (anexo 1, volume 1, fl. 305, item 9.4.1.13)

17.9 Não há como se falar em alteração da produtividade ou rendimento para prestação do serviço licitado, pois, além de não envolver a fabricação de insumos industriais ou manufaturados, o DNIT já apresenta no edital a quantidade média anual de dados e imagens válidas processadas que são esperadas das contratadas para cada lote (anexo 1, fls. 113/114).

17.10 A diminuição/eliminação, pelo termo de referência, da subjetividade na forma de prestação de serviços e de fatores que pudessem ser apresentados nas propostas técnicas das licitantes, relativos a possíveis variações na qualidade, desempenho, produtividade ou rendimento dos mesmos, afasta a necessidade de utilizar o tipo de licitação técnica e preço na concorrência em tela.

17.11 Há de se ressaltar que esse fato, combinado com a inadequada escolha do tipo técnica e preço, aparentemente criou um desequilíbrio nos critérios de julgamento das propostas técnicas, o que gera dúvidas quanto à efetividade dessa avaliação. O registro da 1ª Secex reforça esse entendimento, ao afirmar que:

"*Os quesitos Capacidade Técnica da Licitante e Capacidade da Equipe Técnica não são compatíveis com a distribuição do orçamento e são insuficientes para avaliar as propostas técnicas, porquanto avaliam, preponderantemente, a experiência da licitante e do seu corpo técnico, ficando apenas 10% (dez por cento) para avaliação da eficiência dos equipamentos (...)*" (fl. 92, parágrafo 58.1).

17.12 De fato, a experiência da licitante e do seu corpo técnico, incluindo a avaliação do quadro de funcionários permanentes da empresa (fator de permanência), pode chegar a representar 90% (noventa por cento) – máximo de 90 pontos em 100 possíveis – da nota da proposta técnica (anexo 1, volume 1, fls. 314/319), sendo que os 10% (dez por cento) restantes referem-se à avaliação do percentual de

aproveitamento de imagens válidas em pré-processamento dos equipamentos (anexo 1, volume 1, fl. 317, item 5.1.3).

17.13 Dessa forma, a avaliação da qualidade técnica da proposta, quanto à metodologia, à organização, às tecnologias e aos recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos (conforme previsto pelo art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993), restou prejudicada.

17.14 Ademais, considerando-se à quantidade de empresas/consórcios participantes (parágrafo 0), conforme já ressaltado pela 1ª Secex (fl. 84, parágrafo 11), percebe-se que o objeto licitado não apresenta dependência de tecnologia de domínio restrito que inviabilize a competição e/ou participação no certame. De fato, isso apenas reforça o entendimento que a descrição dos serviços constante no edital é suficientemente acessível ao mercado, sendo feito por meio de especificações usuais.

17.15 Na verdade, em tentativas anteriores de licitação para contratação de serviços de controle viário (Editais de Concorrência nºs 238/2008-00, 239/2008 e 035/2008), o próprio DNIT não considerou a utilização do tipo técnica e preço, e sim de menor preço. Contudo, posteriormente decretou a nulidade desses editais devido análise das sentenças prolatadas nos Mandatos de Segurança nºs 2008.34.00.021171-0 e 2008.34.00.031383-3 (anexo 2, fl. 18).

17.16 Sobre esse fato, cabe lembrar que o Desembargador Federal Presidente do TRF da 1ª Região externou, no âmbito do Processo nº 2008.34.00.021171-0, entendimento no sentido de ser obrigatória a adoção do tipo de licitação técnica e preço nas hipóteses de aquisição de equipamentos e serviços de informática, consoante previsto no art. 45, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (anexo 2, fl. 18).

17.17 Quanto à sentença proferida no âmbito Mandato de Segurança nº 2008.34.00.031383-3, a Juíza Federal considerou que "*não se está diante de aquisições de bens e serviços comuns, na forma do art. 1º da Lei 10.520/2002, mas sim perante bens e serviços que guardam ponderável complexidade, o que aliás, e ressaltado pela própria vultosidade das constratações [...]*" (anexo 2, fl. 136).

17.18 Assim, vencido em sua posição, o DNIT justificou a utilização do tipo técnica e preço, na concorrência em tela, como decisão adotada "*por determinação judicial exarada nos autos de Mandados de Segurança nº 2008.34.00.0021171-0 e 2008.34.00.031383-3, que tramitaram na 21º Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal e Mandato de Segurança nº 2008.00.34.031443-4 que tramitou na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal*" (anexo 1, volume 1, fl. 292).

17.19 Essas decisões, aparentemente contrárias aos posicionamentos que, paulatinamente, este Tribunal vem adotando, reforçam a necessidade desta Corte de Contas de externalizar sua interpretação da legislação, fornecendo suporte ao DNIT, e demais entidades e órgãos da Administração Pública, para escolha do tipo de licitação mais adequado sob o ponto de vista legal.

17.20 Quanto a essa necessidade, registre-se que o item 9.17.4 do Acórdão nº 2.471/2008 – TCU – Plenário, que trata, entre outros, do conceito de serviço e bem comum de TI e da obrigatoriedade de aquisição desses por meio de pregão (item 9.2.1), autorizou à Sefti divulgar as informações consolidadas constantes desse acórdão para as entidades e órgão da administração pública. Nesse mesmo sentido, o item 9.1.1 do Acórdão nº 1.215/2009 – TCU – Plenário recomendou a esta Secretaria a divulgação da Nota Técnica nº 02/2008 – Sefti/TCU, a qual também trata de assunto correlato.

**Conclusão**

18. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior com os seguinte entendimentos:

18.1 discorda-se da proposta de encaminhamento da 1ª Secex que remete a existência de uma aparente discricionariedade de escolha de uso do pregão por parte do gestor público (fl. 102, parágrafo 107.4.2), pois entende que a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica (parágrafo 0 e seus subitens);

18.2 entende-se que o cerne da Concorrência Pública nº 471/2009-00 se refere à contratação de serviços de controle viário, mediante a disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos, e não à contratação de serviços de informática (parágrafo 0 e seus subitens);

18.3 concorda-se com o posicionamento da 1ª Secex de que o objeto da licitação, tal como definido no edital, não se enquadra nas hipóteses referidas pela Lei nº 8.666/1993 que justificariam a adoção da licitação do tipo técnica e preço. Conclui, ainda, que as especificações dos serviços constantes no edital apresentam características de serviço comum, o que torna a modalidade pregão plenamente aplicável e obrigatória para objeto licitado (parágrafo 0 e seus subitens);

18.4 considera-se oportuno que a Sefti divulgue os entendimentos expostos no Acórdão nº 2.471/2008 – TCU – Plenário, conforme previsto pelo seu item 9.17.4, e na Nota Técnica nº 02/2008 – Sefti/TCU, conforme item 9.1.1 do Acórdão nº 1.215/2009 – TCU – Plenário, ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no âmbito do Processo nº 2008.34.00.021171-0, à 21º Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, no âmbito dos Mandados de Segurança nºs 2008.34.00.0021171-0 e 2008.34.00.031383-3, e à 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, no âmbito do Mandato de Segurança nº 2008.00.34.031443-4, com vistas a difundir os recentes entendimentos desta Corte de Contas sobre o conceito de serviço e bem comum, na área de Tecnologia da Informação, e da obrigatoriedade de aquisição desses por meio de pregão (parágrafos 0/0).”

O Diretor e o Titular da Unidade Técnica anuem à proposta do Auditor (fls. 102).

É o Relatório.

VOTO

O presente processo cuida de Representação formulada pelas empresas SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda, em face de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência 471/2009-00, conduzida pelo Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), no tipo Técnica e Preço, com valor global estimado em cerca de R$ 1,4 bilhão.

2. As presentes Representações preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII do mesmo Regimento c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 .

3. Consoante descrito no Relatório precedente, a Representante SPLICE alega, em síntese, que esta é a terceira vez que o Dnit licita a prestação de serviços de controle de velocidade nas rodovias federais, sendo que na primeira tentativa, em 2006, a licitação do tipo Técnica e Preço foi anulada em decorrência de indícios de irregularidades no Edital.

4. Na segunda tentativa, em 2008, do Tipo Menor Preço, também houve anulação, porque, segundo informação da Representante, a Exma. Sra. Juíza da 21ª Vara Federal do Distrito Federal considerou que a adoção do tipo Técnica e Preço seria a opção adequada pelo tipo de serviço a ser prestado e, também, porque o Dnit não teria demonstrado a razoabilidade da exigência referente a equipamentos novos e sem uso.

5. Nesta oportunidade, aprecia-se o presente processo após análise da oitiva realizada com os responsáveis junto ao Dnit, uma vez que, por meio de Despacho prolatado por este Relator, determinei a realização de tal oitiva previamente a eventual concessão de Medida Cautelar.

6. Posteriormente, determinei a tramitação dos autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefit, tendo em vista o tipo de equipamento que se pretende contratar, a fim de que aquela Unidade Técnica se manifestasse quanto ao tipo de contratação a ser realizada, porquanto necessário esclarecer acerca da contratação ou não de serviços de informática. Nesse sentido, a Sefit manifestou-se às fls. 110/113v, Volume Principal, ratificando, no essencial, a proposta de encaminhamento do autos conforme posicionamento da 1ª Secex, havendo, destarte, necessidade de se determinar ao Dnit que suspenda a concorrência pública regulada pelo Edital nº 471/2009-0 para que sejam saneadas as seguintes irregularidades:

a). os critérios definidos no Edital em questão não são totalmente adequados, pertinentes e, sobretudo, suficientes para avaliar as propostas técnicas, porquanto, a par de não avaliarem a sofisticação técnica e a ponderável complexidade dos equipamentos de informática empregados no objeto licitado, fatores que levaram o juízo da 21ª Vara Federal de Brasília a decretar a nulidade dos Editais de Concorrência Pública nº 238/2008-00 e nº 239/2008-00, não atendem plenamente ao disposto no art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, o qual estabelece que os critérios de avaliação devem considerar: (i) a capacitação e a experiência do proponente; (ii) a qualidade técnica da proposta; e (III) a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;

b). a pontuação atribuída ao Tempo de Atuação da Licitante (TAL) é excessiva, porque representa 50% (cinquenta por cento) da nota atribuída ao quesito Capacidade Técnica da Licitante, contrariando entendimento do TCU, conforme Acórdãos nºs 2.632/2007 e 1.993/2008, ambos do Plenário, segundo o qual esse critério só é aceitável se for pontuado em limites razoáveis, bem como se for conjugado com outros critérios que avaliem a experiência e a capacidade da licitante;

c). os critérios de pontuação do quesito Capacidade da Equipe Técnica inibem o caráter competitivo do certame e ferem o princípio da igualdade, afrontando o preceito disposto no art. 3º, **caput** e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, porquanto asseguram às empresas que já tenham em seu quadro permanente, há mais de um ano, determinado tipo de profissional a possibilidade de obterem vantagem, bem como conferem pontuação apenas para a quantidade de atestados, sem levar em conta o tempo de experiência efetiva dos profissionais indicados;

d). a exigência contida no subitem 13.4.2 do Edital, da indicação nominal de profissionais de nível superior distintos para cada lote da licitação, bem como pertencentes ao quadro permanente da empresa proponente, com vínculo comprovado mediante cópia da Carteira Profissional de Trabalho ou por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, como requisito indispensável para sua habilitação, impõe ônus antecipado às proponentes sem a correspondente garantia de que o participante venha a ser vencedor do certame, com prejuízo ao princípio da competitividade, afrontando o disposto no art. 3º, **caput** e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, bem como a jurisprudência do TCU (v.g. Acórdãos nºs 481/2004; 1.094/2004; 26/2007; 126/2007, todos do Plenário; Acórdão nº 2.178/2006-1ª Câmara; Acórdão nº 2.561/2004-2ª Câmara);

e). o fator de permanência atenta contra o princípio da igualdade, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, porquanto pode acarretar uma redução de até 12 (doze) pontos, ou seja, 12% (doze por cento) do total de pontos possíveis, na nota técnica das proponentes que não possuírem em seus quadros permanentes, há mais de um ano, dois profissionais de nível superior disponíveis para cada lote que a empresa pretenda participar, sendo que, para se assegurar da qualidade e da eficiência da prestação dos serviços em questão, é suficiente que a Administração Pública defina de maneira clara, tanto no Edital como no contrato que vier a ser celebrado, o perfil desejado e o quantitativo mínimo de profissionais que entende necessário para sua execução;

f). o objeto, tal como definido no Edital n° 471/2009-00, não se enquadra na condição de prestação de serviço de grande vulto, dependente de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, não preenchendo os requisitos previstos no § 3º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, nem nas hipóteses referidas no **caput** do mesmo artigo e no § 4º do art. 45 da referida Lei.

6. De se esclarecer que nas licitações do tipo "Técnica e Preço", almeja-se que seja contratada a empresa que apresentar a melhor técnica e o menor preço. Entretanto, observa-se que a fórmula da Nota Final, como adotada pelo Dnit, privilegia a proposta técnica ao atribuir 60% do seu valor à Nota da Proposta Técnica – NPT.

7. Destaco, ademais, ao tempo em que acolho as conclusões da 1ª Secex, a inequívoca inadequação da fórmula de cálculo da Nota da Proposta de Preços – NPP, adotada pelo Dnit e da Nota Final –NF, dos proponentes representada pela média ponderada da soma da Nota da Proposta Técnica – NPT, e da NPP, com, respectivamente, pesos 6 e 4.

8. Entendo que o uso de tais fórmulas pela Autarquia não asseguram a seleção da proposta mais vantajosa pela Administração, evidenciando-se risco de significativo dano ao Erário.

9. Impende ressaltar que esta Corte de Contas tem firmando entendimento segundo o qual nesse tipo de contratação, deve-se privilegiar o menor preço, deixando-se o exame da qualificação técnica para a fase de habilitação em que a contratada deve cumprir os requisitos do Edital.

10. A propósito, cito a conclusão da Sefit, na instrução já mencionada, que ratifica o entendimento desta Corte de que inexiste uma aparente discricionariedade de escolha de uso do Pregão por parte do gestor público, uma vez que a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

11. De fato, ainda segundo posicionamento da Sefit, com o qual estou plenamente de acordo, o cerne da Concorrência Pública nº 471/2009-00 refere-se à contratação de serviços de controle viário, mediante a disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos, e não à contratação de serviços de informática.

12. Cumpre destacar, por oportuno, o que foi deliberado por este Tribunal por meio do Acórdão 2.471/2008 – Plenário:

*"9.2.1. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);"*

*9.2.2. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 1º);"*

13. Ainda consoante entendimento da Controladoria-Geral da União, como mencionado nos autos, houve comunicação ao Dnit no sentido de que a licitação do tipo "Menor Preço" seria a mais adequada para os certames em questão, quando do exame das Concorrências 035, 238 e 239/2008, posteriormente anuladas por sentença judicial.

14. Ademais, pelo Acórdão nº 810/2009 –TCU- Plenário, esta Corte alertou a Autarquia no sentido de que a sentença judicial em questão, prolatada no âmbito do processo 2008.34.00.031383-3, em que ficou assentado que as licitações examinadas deveriam ser do tipo "Técnica e Preço", não representa óbice absoluto para que, em novo caso concreto, distinto do que foi objeto da aludida sentença, o Dnit escolhesse, com os fundamentos e motivos que julgar corretos, o tipo de licitação mais adequado à nova situação.

15. Em vista da Concorrência 471/2009-00 configurar novo caso concreto distinto do que foi objeto da aludida sentença judicial para a aquisição de bens e serviços comuns de tecnologia de informação referente às Concorrências 035, 238 e 239/2008, restou demonstrado que o DNIT não logrou justificar a contento a escolha da licitação do tipo "Técnica e Preço", fato que, como já visto, na forma como foi conduzida representa potencial lesão aos cofres públicos.

16. Como demonstrado pela Unidade Técnica que primeiramente instruiu o presente feito, posteriormente ratificado pelo Parecer da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informção – Sefti - há vários indícios de irregularidades: (i) nos critérios de julgamento das propostas técnicas consignados

no Edital 471/2009, em virtude de não atenderem integralmente o previsto no art. 46 da Lei 8.666/1993, (ii) no preço do orçamento da contratação que estaria superestimado; (iii) na utilização do "fator de permanência, e (iv) na exigência de a licitante apresentar equipes técnicas distintas para cada lote que for objeto de proposta.

17. Por fim, informo que no dia de ontem, minha Assessoria em consulta ao sítio eletrônico do Dnit na Internet constatou que a última movimentação relativamente à Concorrência em análise ocorreu em 1º/12/2010, (DOU de 1º/12/2010), que tornou sem efeito a desclassificação da empresa Dataprom Equipamentos de Serviços de Informática Industrial Ltda e outra, decorrente da decisão no Mandado de Segurança nº 0044176-35.2010.4.01.3400, oriundo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal-DF, tornando-a reclassificada no certame. (Edital nº 471/2009-00). Foram tentados, ainda, contatos telefônicos com o Dnit, sem sucesso.

Dessa forma, ao adotar como minhas razões de decidir as análises realizadas tanto pela 1ª Secex quanto pela Sefit, cujos termos estão transcritos no Relatório precedente, submeto à elevada apreciação deste Colegiado a proposta de Acórdão adiante apresentada.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2353/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.758/2009-9.
1.1. Apenso: 023.665/2009-2
2. Grupo I – Classe – Assunto:
3. Interessado: Splice Industria, Comércio e Serviços Ltda (06.965.293/0001-28).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Representações, formuladas pelas empresas SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda., em face de possíveis irregularidades no Edital da Concorrência Pública nº 471/2009-00, do tipo Técnica e Preço, conduzida pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1.conhecer das presentes Representações formuladas pelas empresas SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda., por preencherem os requisitos de admissibilidade do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes;

9.2. fixar o prazo de quinze dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit suspenda a concorrência pública regulada pelo Edital nº 471/2009-00, a fim de que sejam saneadas as seguintes irregularidades, se ainda não o fez:

9.2.1 os critérios definidos no Edital em questão não são totalmente adequados, pertinentes e, sobretudo, suficientes para avaliar as propostas técnicas, vez que não atendem plenamente ao disposto no art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.2.2 a pontuação atribuída ao Tempo de Atuação da Licitante (TAL) é excessiva, uma vez que representa 50% (cinquenta por cento) da nota atribuída ao quesito Capacidade Técnica da Licitante, contrariando entendimento desta Corte consoante prolação dos Acórdãos nºs 2.632/2007 e 1.993/2008, ambos deste Plenário, segundo o qual esse critério só é aceitável se for pontuado em limites razoáveis, bem como se for conjugado com outros critérios que avaliem a experiência e a capacidade da licitante;

9.2.3. os critérios de pontuação do quesito Capacidade da Equipe Técnica inibem o caráter competitivo do certame e ferem o princípio da igualdade, afrontando o preceito disposto no art. 3º, **caput** e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, porquanto asseguram às empresas que já tenham em seu quadro permanente, há mais de um ano, determinado tipo de profissional a possibilidade de obterem vantagem, bem como conferem pontuação apenas para a quantidade de atestados, sem levar em conta o tempo de experiência efetiva dos profissionais indicados;

9.2.4. a exigência, no subitem 13.4.2 do Edital, da indicação nominal de profissionais de nível superior distintos para cada lote da licitação, bem como pertencentes ao quadro permanente da empresa proponente, com vínculo comprovado mediante cópia da Carteira Profissional de Trabalho ou por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, como requisito indispensável para sua habilitação, impõe ônus antecipado às proponentes sem a correspondente garantia de que o participante venha a ser vencedor do certame, com prejuízo ao princípio da competitividade, afrontando o disposto no art. 3º, **caput** e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, bem como a jurisprudência deste Tribunal consoante Acórdãos nºs 481/2004; 1.094/2004; 26/2007; 126/2007, todos deste Plenário, Acórdão nº 2.178/2006-1ª Câmara e Acórdão nº 2.561/2004-2ª Câmara;

9.2.5. o fator de permanência atenta contra o princípio da igualdade, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, porquanto pode acarretar uma redução de até 12 (doze) pontos, ou seja, 12% (doze por cento) do total de pontos possíveis, na nota técnica das proponentes que não possuírem em seus quadros permanentes, há mais de um ano, dois profissionais de nível superior disponíveis para cada lote que a empresa pretenda participar, sendo que, para se assegurar da qualidade e da eficiência da prestação dos serviços em questão, é suficiente que a Administração Pública defina de maneira clara, tanto no edital como no contrato que vier a ser celebrado, o perfil desejado e o quantitativo mínimo de profissionais que entende necessário para sua execução;

9.2.6. o objeto, tal como definido no Edital n° 471/2009-00, não se enquadra na condição de prestação de serviço de grande vulto, dependente de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, não preenchendo os requisitos previstos no § 3º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, nem nas hipóteses referidas no **caput** do mesmo artigo e no § 4º do art. 45 da referida Lei;

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit que modifique a fórmula de cálculo da Nota Final (NF) para classificação das proponentes no Edital Padrão para licitações do tipo Técnica e Preço, porquanto o fator (número 25) utilizado no cálculo da Nota da Proposta de Preços (NPP) distorce o resultado final do certame ao concentrar as notas de preços – por mais díspares que sejam – numa faixa entre 75 (setenta e cinco) e 100 (cem) pontos, enquanto as Notas Técnicas variam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) pontos, acentuando, assim, o peso atribuído à Nota Técnica e, por consequência, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração de acordo com a ponderação expressamente definida na fórmula de 60% para a técnica e 40% para o preço, contrariando o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993;

9.4. reiterar os termos do Acórdão nº 819/2009-Plenário, de 29/4/2009, para alertar ao Dnit que:

9.4.1. a sentença judicial prolatada no âmbito do Processo nº 2008.34.00.031383-3, atinente aos Editais nºs 238/2008-00 e 239/2008-00, não representa óbice absoluto para que, no presente certame, a entidade escolha, com os fundamentos e motivos que julgar corretos, o tipo de licitação mais adequado, uma vez que não houve o seu trânsito em julgado, a decisão foi fundamentada em entendimento já superado na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e a parte dispositiva da decisão limitou-se a conceder a segurança para decretar a nulidade dos Editais;

9.4.2. as contratações para aquisição de bens e serviços de informática não precisam ser realizadas, necessariamente, sob a forma de licitação do tipo 'Técnica e Preço', podendo também ocorrer sob a forma de Pregão, conforme já tratado pelo TCU em diversos precedentes, conforme Acórdãos nºs 237/2009, 144/2008, 2.658/2007, 1.782/2007, 1.114/2006, 2.138/2005, 2.094/2004, 1.182/2004, 740/2004, com redação alterada pelo 1.299/2006, e 313/2004, todos deste Plenário, e entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (p. ex. AGSS 2005.01.00.074126-2/DF e AG 2009.01.00.010269-2/DF.

9.5. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Controladoria-Geral da União – CGU, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, à empresa SPLICE Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e à empresa WEBPACK Assessoria e Desenvolvimento de Software Ltda.

9.6. arquivar estes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2353-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 000.917/2011-7
Natureza: Representação
Interessado: Tribunal de Contas da União
Unidade: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú - SC
Advogado constituído nos autos: não há.

**SUMÁRIO**: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. AUDITORIA DO DENASUS/SC. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BALNEÁRIO CAMBURIÚ/SC. TRABALHOS RELACIONADOS À FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA REALIZADA PELO TCU (FOC-SAÚDE-2010). AVALIAÇÃO NA ÁREA DE AUTORIZAÇÕES DE INTERNAÇÃO HOSPITALAR (AIHs). DETERMINAÇÕES E COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

**RELATÓRIO**

Adoto como Relatório instrução elaborada no âmbito da Secretaria e Controle Externo no Estado de Santa Catarina – Secex/SC:

*"**I. Introdução***

*Trata-se do Relatório de Auditoria Denasus nº 10124, realizada no Hospital Santa Inês, em Balneário Camboriú/SC, na área de Autorizações de Internação Hospitalar (AIHs), auditoria compartilhada com equipe desta Secex relativa à FOC-Saúde 2010.*

*Considerando que o documento chegou ao TCU após o término do prazo estabelecido pela FOC-Saúde.2010 para finalização do relatório, o Secretário da Secex-SC autorizou sua autuação na forma de Representação, para ser analisado e proposto o encaminhamento cabível.*

***II. Constatações do Denasus/SC***

*Preliminarmente, os auditores informam que dos 201 prontuários selecionados pelo TCU, 41 prontuários (20,4%) não foram apresentados. Em seguida, apresentam as constatações e providências a serem tomadas:*

*1. Unidade de Terapia Intensiva Neonatal (UTIN) e Unidade de Terapia Intensiva (UTI adulto), habilitadas como tipo II, não preenchem os requisitos exigidos pela Portaria SAS nº 3432/1998, em relação a materiais/equipamentos e recursos humanos.*

*A equipe recomendou cumprir a Portaria SAS nº 3432/1998.*

*2. Cobrança a maior de diária de UTI. Das 160 AIHs/ prontuários analisados, duas apresentaram cobrança irregular de uma diária de UTI a maior, no valor histórico total de R$ 820,66, contrariando o Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares - versão 2008-2009 - aprovado pela Portaria MS/GM 396/2000.*

| ***A equipe propôs o ressarcimento ao Fundo Nacional de Saúde dos valores cobrados indevidamente pelo hospital: AIH nº*** | ***Valor histórico*** | ***Data do fato gerador*** | ***Ressarcimento nº*** | ***Responsável*** |
|---|---|---|---|---|
| *4208103436120* | *R$ 341,94* | *24/11/2008* | *44248* | *Helio Livino da Silva* |
| *4209102094990* | *R$ 478,72* | *06/01/2010* | *44247* | *Eroni Foresti* |

*Qualificação dos responsáveis (Hospital Santa Inês)*
*ERONI FORESTI*
*CPF: 395.280.068-68*
*Cargo/Função: Administrador*
*Período Exercício: desde 02/02/2009*
*Endereço comercial: Avenida do Estado,1690 - Bairro dos Pioneiros*
*Balneário Camboriú/SC*
*Endereço residencial: R. 620/348 – Centro – Balneário Camboriú/SC*
*Ressarcimento nº: 44247*
*HELIO LIVINO DA SILVA*
*CPF: 343.133.209-97*
*Cargo/Função: Administrador*
*Período Exercício: 15/05/2008 a 01/02/2009*
*Endereço Comercial: Av. do Estado,1690 - Bairro do Pioneiros*
*Balneário Camboriú/SC*
*Endereço Residencial: R Revoar das Perdizes, 115 - Campeche – Florianópolis/SC*
*Ressarcimento nº: 44248*

***III. Análise técnica***

*A equipe de auditoria teve ciência dos graves problemas do Hospital Santa Inês, conforme relatado no TC 024.959/2010-3, e que ultrapassam o escopo da FOC-Saúde 2010. A não apresentação de todas as AIHs selecionadas pode ter sido reflexo da situação emergencial ocorrida com o desmoronamento de um morro atrás do hospital, em 2008, com a entrada de lama em várias salas e a inevitável perda de documentos. O fato de ter ocorrido glosa em apenas duas das 160 AIHs examinadas também atenua a desconformidade, não parecendo ter se caracterizado a sonegação de informação.*

*O não preenchimento dos requisitos exigidos pela Portaria SAS nº 3432/1998, para as UTIs serem classificadas como tipo II, com remuneração maior, envolve prejuízo ao Erário e aos usuários, pois o SUS está pagando por qualidade de serviço que a população não está recebendo do Hospital Santa Inês. Todavia, torna-se inviável o cálculo do débito, principalmente pelo desconhecimento de quando foi iniciada a irregularidade.*

*Por tais razões, sugiro que seja determinado ao Secretário Municipal de Saúde e ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Balneário Camboriú que reavaliem a classificação das UTIs do Hospital Santa Inês, e voltem a pagar como padrão II apenas quando as unidades estiverem adequadas á Portaria SAS nº 3432/1998.*

*No tocante à cobrança a maior de diária de UTI, embora não seja valor significativo no universo auditado, entende-se que deva ser providenciada a correção da irregularidade, uma vez que foi claramente identificada pelo Denasus. Sugiro, então, que seja determinado ao Secretário Municipal de Saúde e Saneamento e ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Balneário Camboriú que regularizem as contas do Hospital Santa Inês por meio de ajuste de contas, compensação ou ressarcimento - valor histórico: R$ 820,66; valor atualizado monetariamente até 31/12/2010: R$ 1.030,76.*

***IV. Proposta de encaminhamento***

*Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:*

*1. seja determinado ao Secretário Municipal de Saúde e Saneamento e ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Balneário Camboriú, Srs. José Roberto Spósito e Rafael Steiner Schroeder, respectivamente, ou a quem os tenha sucedido, que:*

*1.1 reavaliem a classificação das UTIs do Hospital Santa Inês, e voltem a pagar como padrão II apenas quando as unidades estiverem adequadas à Portaria SAS nº 3432/1998;*

*1.2 regularizem a cobrança a maior de duas diárias de UTI do Hospital Santa Inês, conforme Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares - versão 2008-2009 - aprovado pela Portaria MS/GM 396/2000, por meio de ajuste de contas, compensação ou ressarcimento, no valor histórico de R$ 820,66, atualizado monetariamente e com os acréscimos legais até a data do ressarcimento;*

*1.3 informem ao Serviço de Auditoria do Sistema Único de Saúde/MS em Santa Catarina tão logo sejam cumpridas as referidas determinações.*

*2. Caso acatada a presente proposta, seja encaminhada ao Secretário Municipal de Saúde e Saneamento e ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Balneário Camboriú/SC, cópia do Relatório de Auditoria Denasus nº 10124//2010, juntamente com a deliberação que vier a ser proferida nestes autos, para subsidiá-los nas providências a serem adotadas.*

*3. Determinar à Controladoria-Geral da União que informe, nas próximas contas do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde/MS, se as determinações acima foram cumpridas."*

2. O então Diretor substituto da 1ª DT da Secex/SC, na peça 45.460.090, manifestou-se de acordo com a instrução do Auditor Federal encarregado, fazendo, apenas, referência à supressão de determinação à Controladoria-Geral da União, por entender *"ser suficiente a comunicação do cumprimento das determinações ao Tribunal de Contas da União. O valor a ser ressarcido é de baixa relevância material, sendo razoável minimizar os trâmites processuais."* O dirigente da unidade técnica manifestou-se favorável a proposta, com os ajustes sugeridos pelo Diretor.

É o Relatório.

VOTO

A presente Representação da Secex/SC versa sobre as conclusões do Relatório de Auditoria nº. 10124, elaborado pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde no Estado de Santa Catarina – Denasus/SC, referente à fiscalização realizada no Hospital Santa Inês, localizado no Município de Balneário Camburiú – SC.

2. Quanto à admissibilidade, preenchidos os requisitos previstos no Regimento Interno do TCU, a representação pode ser conhecida, passando-se ao exame de mérito.

3. Conforme descrito no Relatório precedente, os referidos trabalhos do Denasus/SC são decorrentes de auditoria compartilhada realizada com equipe da Secex/SC no Município de Balneário Camburiú, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do SUS, repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para a referida municipalidade, no exercício de 2009.

4. Registre-se que a mencionada auditoria, constante do processo TC 024.959/2010-3, foi apreciada por este Tribunal na Sessão Plenária de 02/02/2011, ocasião em que foram expedidos diversos comando à Secretaria Municipal de Saúde, no intuito de contribuir para a melhoria na forma de atuação do Fundo Municipal de Saúde, a redução de risco da ocorrência de fraudes e o aumento da expectativa de controle.

5. No que concerne ao trabalho mencionado, o relatório do Denasus chegou ao Tribunal após a finalização do relatório de auditoria, daí a sua atuação como representação, para que fosse apreciado oportunamente.

6. Aponta o Denasus que não foram apresentadas todas as AIHs solicitadas. Entende a unidade instrutiva que 20,4% dos prontuários selecionados para análise pelo Tribunal não foram apresentados. Contudo, a não apresentação de todas as AIHs selecionadas pode ser reflexo do desmoronamento de um morro atrás do hospital, em 2008, que danificou grande parte dos documentos do hospital. Concordo com a manifestação da Secex/SC de que esse fato atenua a desconformidade.

7. Demonstra, ainda, a unidade técnica que apenas duas das 160 AIHs examinadas apresentaram irregularidades. Em decorrência, quanto à cobrança a maior das duas diárias, a unidade técnica propõe a expedição de determinação ao gestor municipal do SUS para que instaure procedimento administrativo com vistas a regularizar as contas do referido hospital, seja por ressarcimento ou compensação dos valores indevidamente cobrados. Concordo com a medida proposta.

8. Por fim, demonstra que as Unidades de Terapia Intensiva Neonatal e Adulto, habilitadas como tipo II, não preenchem os requisitos para tal enquadramento. Propõe a unidade técnica que seja expedida determinação para que sejam reclassificadas as UTIs do Hospital Santa Inês até que essas se enquadrem nos requisitos previstos pela Portaria SAS nº 3432/1998.

9. Considerando que as propostas alvitradas pela unidade técnica oferecem tratamento adequado às constatações e às conclusões do Denasus, acolho o encaminhamento formulado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora sumeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

1. Processo nº TC 000.917/2011-7.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú - SC.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SC (SECEX-SC).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação formulada pela Secex/SC acerca do relatório de auditoria realizada pelo Denasus/SC no Hospital Santa Inês, localizado no Município de Balneário Camburiú – SC, decorrente de Fiscalização de Orientação Centralizada, que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do SUS, repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, no exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Secretário Municipal de Saúde e Saneamento e ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Balneário Camburiú que:

9.2.1. instaurem procedimento administrativo com vistas a regularizar a cobrança a maior das diárias de UTI por parte do Hospital Santa Inês, conforme Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares - versão 2008-2009 - aprovado pela Portaria MS/GM 396/2000, por meio de ajuste de contas, compensação ou ressarcimento, no valor histórico de R$ 820,66, atualizado monetariamente e com os acréscimos legais até a data do ressarcimento;

9.2.2. reavaliem a classificação das UTIs do Hospital Santa Inês, e voltem a pagar como padrão II apenas quando as unidades estiverem adequadas à Portaria SAS nº 3432/1998;

9.2.3. informem, ao Serviço de Auditoria do Sistema Único de Saúde/MS em Santa Catarina, tão logo sejam cumpridas as determinações acima;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, assim como Relatório e Voto que o fundamentam, e cópia do Relatório de Auditoria Denasus nº 10124/2010, ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Balneário Camburiú/SC e ao Secretário Municipal de Saúde e Saneamento para adoção das providências pertinentes;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2354-36/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 007.886/2003-5 [Apenso: TC 015.405/2005-6]
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: Escola de Especialistas da Aeronáutica - EEAR
Recorrente: Alexandre dos Santos Ferreira (407.903.397-49)
Advogados constituídos nos autos: Alcides Montezuma (OAB/RJ 23.640), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF nº 6.546), Gustavo Valadares (OAB/DF nº 18.669) e Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF nº 22.298).

**SUMÁRIO:** RECURSO DE REVISÃO. REABERTURA DAS CONTAS. EMBARGOS OPOSTOS CONTRA ACÓRDÃO 1534/2010-PLENÁRIO. ALEGAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE OMISSÃO. TENTATIVA DE REDISCUTIR O MÉRITO. REJEIÇÃO.

- Rejeitam-se embargos de declaração quando não demonstradas omissões, contradições ou obscuridades na deliberação recorrida.

**RELATÓRIO**

Cuida-se de Embargos de Declaração opostos por Alexandre dos Santos Ferreira, em face do Acórdão 1534/2010 – Plenário, alterado pelo Acórdão 2545/2010-Plenário.

2. Por meio dessa decisão, em sede de Recurso de Revisão, o Tribunal tornou insubsistente o Acórdão 2190/2004 – 1ª Câmara e julgou irregulares as contas da Escola de Especialistas da Aeronáutica – EEAR, relativas aos exercício de 2002, nos seguintes termos:

*"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

*9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, nos termos dos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei n.º 8.443/1992, para dar-lhe provimento parcial e tornar insubsistente o Acórdão 2.190/2004 - 1ª Câmara (Ata n. 31/2004), da Relação n.º 52 do Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues;*

*9.2. acolher as alegações de defesa e rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Alex Franquilin Espírito Santo;*

*9.3. rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa dos Sr. Alexandre dos Santos Ferreira;*

*9.4. julgar, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e 19, caput, da Lei n.º 8.443/92, irregulares as contas do Sr. Alexandre dos Santos Ferreira, imputando-lhe o débito de R$ 228.048,02 (duzentos e vinte e oito mil e quarenta e oito reais e dois centavos), atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a contar de 22/8/2002;*

*9.5. julgar, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Alex Franquilin Espírito Santo;*

*9.6. aplicar aos Srs. Alexandre dos Santos Ferreira e Alex Franquilin Espírito Santo, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, no valor de R$*

*5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

*9.7. autorizar, desde logo, o desconto em folha de pagamento das dívidas dos responsáveis mencionados acima, nos termos do art. 28, inciso I , da Lei n.º 8.443/1992 e 46 da Lei n.º 8.112/1990;*

*9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não seja atendidas as notificações;*

*9.9. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam aos Srs. Alexandre dos Santos Ferreira e Alex Franquilin Espírito Santo e à Escola de Especialistas da Aeronáutica."*

3. Irresignado com a referida deliberação, o recorrente opôs Embargos de Declaração, cujos principais excertos transcrevo a seguir:

*"[...]*

*Consoante já salientado na defesa apresentada pelo acusado, Tenente-Coronel Alexandre, e constante nos autos do processo, o militar em tela quando chegou transferido para a EEAR, no que tange ao fornecimento de pães e gás, já encontrou uma situação pré-definida, tanto pelos seus então superiores hierárquicos, quanto pelos mesmos superiores hierárquicos que os antecederam, portanto, há bastante tempo, sendo que, por um temor reverencial, aliás, lembremo-nos, a base constitucional das Forças Armadas são: a '**hieraquia e a disciplina**'; somando-se ao fato de que, em nome da continuidade do fornecimento dos serviços, que não poderiam ser suspensos, pois acarretariam simplesmente o engessamento das atividades da Escola, muito pouco o militar em pauta poderia fazer, ou mesmo, quase nada, pois estava sob o comando de pessoas muito mais antigas e, portanto, com poder muito maior de decisão e que não foram arrolados no processo, sabendo-se que a administração da Escola, ou de qualquer unidade militar, é feita por um colegiado, com obrigações e responsabilidades solidárias.*

*O que jamais foi levado em consideração no v. acórdão ora atacado por estes embargos,havendo, portanto, o requisito da 'omissão'.*

*No que diz respeito à prova da deterioração dos alimentos, também foi dito na peça de defesa que a perícia efetuada foi feita por militares de patentes muito mais baixa a daqueles que tinham interesse em responsabilizar o ora acusado, além do fato grave de que, quando foi realizada, não foi dada a oportunidade de acompanhamento 'in loco' por parte de perito indicado pelo acusado, portanto, no nosso entendimento, esta prova está irremediavelmente prejudicada, pois, na sua composição não foram respeitados os princípios constitucionais do **'contraditório e da ampla defesa'**, mais uma vez desconsiderados quando da prolação do respeitável acórdão.*

*Adicionando-se ainda o fato de que, como também dito na defesa, ao Tenente-Coronel Alexandre, jamais foi dada a oportunidade de participar de qualquer **curso de estocagem de alimentos sem frigorífico**, fato que permitiria a qualquer administrador melhor avaliar as necessidades de sua Unidade, aliás, a obrigação de fornecimento de cursos aos administradores foi perfeitamente demonstrada, conforme parte da defesa que me permito transcrever:*

*'com referência à estocagem, é importante ressaltar que aos gestores administrativos da Aeronáutica, mais particularmente, ao Sr. Alexandre, jamais foi dada a oportunidade de participar de **curso de estocabem frigorífica**, é, também, desnecessário dizer que tal curso seria de fundamental importância em casos de mesma similitude, possibilitando dar condições aos demais gestores de se evitar futuros danos ao erário, aliás, conforme determina o próprio Regulamento de Administração da Aeronáutica – RADA:*

*Art. 17. A sequência das substituições para assumir cargos ou responder por funções deverá respeitar a precedência e a **qualificação exigidas para o cargo ou exercício da função**, conforme o previsto em lei, regulamento ou norma específica.*

***§ 3º A Administração promoverá a atualização profissional e periódica dos agentes da Administração através de cursos ou estágios, capacitando-os ao exercício pleno das atividades.'***

*Em assim sendo, considerando-se a nulidade das provas periciais e tudo o que acima foi especificado, solicito a Vossa Excelência a manifestação sobre os presentes embargos, aplicando-se-lhes o disposto no art. 287, § 3º, suspendendo-se a execução do acórdão em todos os seus pontos, do item 9 ao 9.9, que sejam pertinentes, bem como o que consta na notificação cuja cópia vai em anexo."*

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Alexandre dos Santos Ferreira, em face do Acórdão 1534/2010 – Plenário.

2. Em caráter preambular, observo que estão contemplados os requisitos específicos de admissibilidade previstos pelos artigos 32 e 34 da Lei nº 8.443, de 1992, devendo os presentes embargos ser conhecidos.

3. Passando ao mérito, as irregularidades que levaram à condenação do Sr. Alexandre podem ser assim descritas:

- dano ao erário caracterizado pela perda de gêneros alimentícios;
- adjudicação informal do fornecimento de pães à empresa Panificadora e Lanchonete Souza Ltda. e do fornecimento de gás à empresa Ultragaz Ltda., sem licitação.

4. O embargante pondera a existência de uma única omissão, qual seja, o fato de o Tribunal não ter levado em conta que, no que diz respeito ao fornecimento de pães e gás, a situação encontrada pelo Sr. Alexandre já estava consolidada há longo tempo e que não poderia ser simplesmente suspensa, visto que acarretaria grandes transtornos à EEAR. Ademais, a "situação" era de conhecimento de seus superiores, a quem o militar deve subordinação.

5. O fato de eventual situação ilegal estar consolidada não pode ser usada como justificativa para a sua continuidade, nem, tampouco, a obrigação de prestar subordinação hierárquica aos seus superiores.

6. Aliás, a irregularidade foi suficientemente tratada no Voto que integra o acórdão vergastado, não restando a omissão alegada, **in verbis**:

*"17. Quanto à adjudicação informal do fornecimento de pães à empresa Panificadora e Lanchonete Souza Ltda. e do fornecimento de gás à empresa Ultragaz Ltda. sem os devidos processos licitatórios, verifico que os responsáveis apresentaram suas razões de justificativa, sem, contudo, conseguir ilidir a irregularidade.*

*18. Consta, nos autos, que os fatos foram apurados pelo Tribunal no TC 015.405/2005-6, sendo que restou configurado que houve, além da ausência do empenho prévio para a realização de tais despesas, a aquisição de produtos sem o devido processo licitatório, com desrespeito ao art. 2º da Lei 8.666/1993 e do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.*

*19. Diante de tal fato, não é possível acolher o argumento de que a ilegalidade era comum na entidade, nem, tampouco, socorre os recorrentes a alegação de que se tratava de situação pré-estabelecida por gestores anteriores e, muito menos, o fato de tratar-se de empresa inscrita no CADIN, cujo empenho só poderia ser feito a partir de sua regularização."*

7. Alega, ainda, o embargante, que os alimentos deteriorados foram periciados por militares subordinados hierarquicamente às pessoas que tinham interesse em responsabilizá-lo e não foi lhe dada a oportunidade de indicar perito para acompanhar os trabalhos.

8. Sobre o assunto, Relatório que integra o acórdão recorrido assim dispôs:

*"40. No que concerne à impugnação da perícia, não assiste nenhum motivo ao responsável para fazê-la, posto que os trabalhos foram conduzidos por profissionais especializados, do quadro da Aeronáutica, versados em Medicina, Biologia, Farmácia e Nutrição (vide fl. 384, vol. 1).*

*41. O fato de pertencerem aos quadros da Aeronáutica não lhes retirou a isenção profissional, posto que puderam livremente exarar suas conclusões sobre o que viram e analisaram, não havendo nenhum motivo para se supor que tivessem interesse em prejudicar o Sr. Alexandre ou o Sr. Franquilin."*

9. Argumenta, por fim, que se tivesse sido oferecido o "curso de estocagem de alimentos em frigorífico" aos servidores que lidavam com estoque na EEAR, muito provavelmente o dano ao erário não teria ocorrido.

10. Mais uma vez, o embargante traz argumento já debatido anteriormente. Sobre o tema, o Relatório que integra o acórdão, e adotado por mim como razões de decidir, afirma:

*"43. Quanto à afirmação de que jamais lhe foi dada oportunidade de participar de curso de estocagem frigorífica, o que, alega, teria evitado ou minimizado os danos, não é razoável supor que alguém que possua a qualificação de Intendente desconheça princípios elementares de administração de materiais.*

*44. Ora, um Intendente, tomado o termo em sentido amplo, é aquele que administra ou dirige algo e, no âmbito militar, é o oficial ao qual incumbe a execução dos serviços financeiros e de abastecimento de uma organização militar.*

*45. À evidência, até pela extensa e vitoriosa carreira do Sr. Alexandre nas Forças Armadas, bem como pelos diversos cursos dos quais participou (vide fls. 100/104, anexo 1), certamente recebeu treinamento específico para gerenciar o setor que chefiava."*

11 Como se observa, os elementos trazidos nada mais são do que mera tentativa de rediscussão de mérito, o que não é possível em sede de embargos, consoante vasta jurisprudência desta Corte. Ao contrário, embargos de declaração visam à correção de obscuridade, contradição ou omissão do julgado, não se prestando à nova análise do acerto ou justiça desse.

12. Por fim, verifico a existência de Recurso de Reconsideração (anexo 3), interposto pelo Sr. Alex Franquilin do Espírito Santo em face do acórdão ora guerreado. Considerando que o Relator sorteado para o exame da peça foi o Ministro Valmir Campelo, deverão os autos, após a apreciação dos presentes embargos, serem encaminhados à Secretaria de Recursos, para instrução, e, posteriormente, ao relator sorteado.

Ante o exposto, considerando que neste caso concreto não foram identificadas quaisquer omissões, contradições ou obscuridades, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2355/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.886/2003-5.
1.1. Apenso: 015.405/2005-6
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Responsável: Alexandre dos Santos Ferreira (CPF nº 407.903.397-49)
4. Entidade: Escola de Especialistas da Aeronáutica - EEAR.
5. Relator: Ministro José Jorge.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Alcides Montezuma (OAB/RJ 23.640), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF nº 6.546), Gustavo Valadares (OAB/DF nº 18.669) e Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF nº 22.298).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Alexandre dos Santos Ferreira, em face do Acórdão 1534/2010 – Plenário, mediante o qual este Tribunal se pronunciou sobre Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU em face do Acórdão 2.190/2004-1ª Câmara.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente Embargos de Declaração, uma vez que foram preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos pelos artigos 32 e 34 da Lei nº 8.443, de 1992, para, no mérito, rejeitar-lhe, mantendo em seus exatos termos o Acórdão embargado;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao recorrente e à Escola de Especialistas da Aeronáutica - EEAR.

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos – Serur, para adoção das medidas cabíveis quanto ao Recurso de Reconsideração constante do anexo 3.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2355-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 019.340/2006-6
Natureza: Embargos de Declaração.
Órgão: Tribunal Regional Federal 4ª Região (RS – SC – PR).
Responsável: Régis Luz Pedro (672.855.540-49).
Advogado constituído nos autos: não há.

**SUMÁRIO:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO CONHECIDO POR INTEMPESTIVO. COMPROVAÇÃO DE QUE O RECURSO FOI OPOSTO DENTRO DO PRAZO LEGAL. EFEITOS INFRINGENTES. CONHECIMENTO DO EMBARGO RECORRIDO. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO NA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. REPETIÇÃO DOS ARGUMENTOS JÁ ENFRENTADOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AO INTERESSADO.

- Nega-se provimento a Embargos de Declaração quando inexistentes na deliberação embargada os vícios de omissão, contradição e obscuridade.

## RELATÓRIO

Trata-se de Embargo de Declaração oposto pelo Sr. Régis Luz Pedro (Anexo 11, fls. 1-20) contra o Acórdão 2058/2010-TCU-Plenário, que não conheceu de Embargo oposto contra o Acórdão 1.929/2009-TCU-Plenário. Esse, em sede de Pedido de Reexame, manteve inalterado o Acórdão 1.686/2008-TCU.

2. Em síntese, o Acórdão 1.686/2008-Plenário lhe impôs o dever de ressarcir valores indevidamente recebidos por horas não trabalhadas, no período em que exerceu função comissionada (item 9.2.1.9 – Acórdão 1.686/2008-Plenário, confirmado pelo Acórdão 1.929/2009-Plenário), **in verbis**:

*"9.2. determinar ao TRF-4 que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência desta deliberação, adote as seguintes providências e dê ciência dos resultados obtidos à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul – secex/RS:*

*9.2.1. observado o prazo de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9784/1999, obtenha dos servidores abaixo listados ressarcimento de valores indevidamente recebidos por horas não trabalhadas no período em que exerceram cargo em comissão:*

*(...)*

*9.2.1.9 Regis Luz Pedro, CPF 672.855.540-49, Analista Judiciário/Apoio Especializado, Função FC 05, que trabalhava 35 horas semanais;"*

3. A determinação acima decorre de auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF/4ª Região, em 2004, com o objetivo de verificar a adequação dos atos de pessoal praticados pelo órgão às normas regentes da matéria, em cumprimento ao Acórdão 856/2004-Plenário.

4. Reproduzo, a seguir, pequeno histórico dos fatos, constante do Relatório que integra o Acórdão 2058/2010 – Plenário, que tratou do primeiro Embargo oposto pelo ora recorrente, em conjunto com outros servidores do TRF-4ª região:

*"4. A mencionada unidade técnica, após a realização de diligências e audiências dos responsáveis, com o escopo de monitorar o cumprimento do Acórdão 479/2006-Plenário, bem como examinar outros assuntos relativos à área de pessoal, constatou, dentre outros problemas, que alguns servidores, incluindo-se os ora recorrentes, cumpriam jornada inferior a 40 (quarenta) horas semanais, em detrimento do disposto no §1º, do art. 19, da Lei 8.112/1990.*

*5. Com isso, o Tribunal de Contas da União prolatou o Acórdão 1.686/2008-Plenário, determinando ao TRF/4ª Região que obtivesse dos servidores elencados na decisão o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente por horas não trabalhadas, respeitando-se o prazo decadencial.*

*6. Insatisfeitos, o Tribunal Regional Federal, na pessoa do Desembargador João Surreaux Chagas, e os servidores Alberto Rossi Júnior e Cristiane Machado Lucena dos Santos interpuseram Pedidos de Reexame contra o Acórdão citado no item anterior, os quais foram conhecidos, contudo, improvidos por esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.929/2009-Plenário.*

*7. Ainda inconformados, Alberto e Cristiane (Anexo 7, fls. 1-4) apresentaram Embargos de Declaração aos Acórdãos 1.686/2008 e 1.929/2009, ambos do Plenário, tendo feito o mesmo os servidores José Luiz da Costa Vieira, César Figueiredo Müller, Carlos Alberto Facco Grassi, Jane Maria Ballem e Liane de Assis Peixoto (Anexo 8, fls. 1-7), Ivan Bolten Lucion (Anexo 9, fls. 1-7) e Régis Luz Pedro (Anexo 10, fls. 1-17).*

*8. Em homenagem à economia processual e em razão da similaridade dos argumentos apresentados, os pedidos serão analisados em conjunto nesta assentada. Os embargantes requerem, em sua maioria, que sejam os embargos conhecidos e providos, dando-lhes efeitos infringentes, com vistas a modificar o Acórdão 1.929/2009-Plenário, dispensando-os do ressarcimento dos valores apontados, com fulcro na Súmula/TCU 249."*

5. Inconformado com o não conhecimento do recurso então oposto, o embargante protocolou, novamente, o mesmo remédio recursal, cujos termos, no que entendi pertinente, a seguir transcrevo:

*"1 – Do interesse do requerente – art. 282 do RITCU*

*O interesse do requerente está amplamente demonstrado no fato de que é ele o destinatário da restituição constante do item 9.2.1.9 do acórdão 1686/2008-TCU-Plenário, como faz prova a notificação de ressarcimento de valores expedida pelo Núcleo de Gestão Funcional da Seção Judiciária do Paraná, assim como teve seus Embargos de Declaração não conhecidos no Acórdão 2058/2010-TCU-Plenário.*

*2 – Do cabimento dos Embargos de Declaração*

*Dispõe o art. 34 da Lei 8.443/1992 e do art. 287 do RITCU que cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão exarado pelo Tribunal de Contas da União, no prazo de 10 (dez) dias.*

*3 – Da tempestividade do recurso*

*Os presentes embargos de declaração são tempestivos, porquanto o requerente foi notificado do acórdão no dia 27/08/2010 via carta registrada (AR) entregue em sua residência.*

*4 – Omissão e contradição no Acórdão 2058/2010*

*Os referidos Embargos de Declaração não foram conhecidos por terem sido considerados entregues fora do prazo legal estipulado no art. 34, § 1º da Lei 8.443/1992.*

*Como relatado e comprovado nos Embargos não conhecidos, o interessado, Sr. Regis Luz Pedro, foi citado oficialmente do Acórdão 1929/2009-TCU-Plenário em 30/09/2009, uma quarta-feira. De acordo com o disposto no art. 34, § 1º da Lei 8.443/1992, seu prazo seria de dez (10) dias, que se encerraria no dia 10/10/2009, um sábado, tendo assim seu prazo prorrogado até o primeiro dia útil subsequente, de acordo com o artigo 184 do CPC. Sendo o dia 11/10/2009 um domingo e o dia 12/10/2009 uma segunda-feira de Feriado Nacional, de acordo com a Lei nº 6.802, de 30/06/1980, o primeiro dia útil subsequente foi 13/10/2009, uma terça-feira, data que o interessado protocolou seu pedido na secex/PR.*

*Portanto, fica claro que os embargos de declaração não aceitos foram entregues de forma tempestiva e de acordo com o art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992.*

*Mesmo sem prova material, informa o interessado que o referido prazo inclusive foi referendado em contato telefônico à época com o próprio TCU na Secex/PR.*

*(...)*

*5 – Do cumprimento da jornada de trabalho de forma integral*

*Exmo. Ministro, pede o requerente que leve em consideração a realidade dos fatos e não documentos equivocados redigidos por membros da administração pública (decisão do Conselho de Administração do Tribunal Regional Federal 4ª Região e Norma de Serviço publicada pela Direção do Foro da Seção Judiciária do Paraná) e publicados sem a mínima interferência do servidor.*

*Analisando-se somente esses documentos, aparenta, sim, que havia uma obrigação do servidor de cumprir somente 35 horas semanais, de acordo com decisão do Conselho de Administração do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, e que essa jornada seria das 11 às 18 horas de acordo com a Norma de Serviço nº 46/2006 da Direção do Foro da Seção Judiciária do Paraná. Mas atentar que essa mesma norma de serviço explicitava claramente no seu art. 2º que esse horário seria cumprido sem intervalo para almoço ou lanche. Assim, na prática, essa Norma de Serviço colocava o servidor na mesma condição dos demais servidores do Órgão que trabalhavam em regime integral.*

*Desde que foi admitido na Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná, e fazendo parte do Núcleo de Recursos humanos, a dinâmica de funcionamento do Órgão é a mesma. O expediente de trabalho da Seção Judiciária do Paraná sempre foi, e ainda é hoje, das 11 horas às 19 horas.*

*Aos servidores analistas e técnicos judiciários com jornada de 40 horas semanais sempre foi, e ainda é hoje, permitida a ausência do trabalho por uma (01) hora ao dia como intervalo para almoço. Assim, vários servidores cumprem sua jornada integral de trabaho chegando às 12 horas e saindo à 19 horas. Outros chegam às 11 horas e saem às 18 horas. Outros chegam às 11 horas, saem para almoço às 12 horas ou 13 horas, retornam após 01 (uma) hora e terminam sua jornada às 19 horas.*

*No caso específico do servidor envolvido, como demonstrado em cópia do livro-ponto anexa, durante o período que esteve na supervisão da Seção Médica, ocupando FC-4, e após FC-5, o mesmo ingressava no Órgão às 11 horas e era liberado às 18 horas, sendo a última hora considerada como seu*

*intervalo para almoço. Então, a jornada de trabalho do servidor sempre foi considerada integral, das 11 às 19 horas, de 40 horas semanais, com intervalo de uma hora no final para almoço, intervalo concedido até hoje a todos os servidores como antes relatado.*

*Anexas cópias de folhas-ponto evidenciando a forma como nos era orientada a assinatura do ponto pelo Diretor do Núcleo de Recursos Humanos, assim como qual a efetiva jornada de trabalho de outros servidores na mesma condição que o requerente (jornada de 40 horas e função comissionada). Não identifica os nomes para preservar suas identidades, tendo em vista que o presente documento não tem caráter de denúncia pessoal, mas demonstra como era, e ainda hoje é, a dinâmica de trabalho e essas pessoas não são as únicas pessoas lotadas no NRH e estão apenas servindo como referência para a vossa interpretação.*

*No momento que o Exmo. Ministro condena servidor a devolver ao erário uma (01) hora não trabalhada, está solicitando ao mesmo que devolva o seu intervalo para almoço, tempo esse concedido pela Administração do Tribunal Regional Federal da 4ª Região a todos os seus servidores, e regulamentado pelo próprio Conselho da Justiça Federal na Resolução nº 88/09. Fica assim claro o total tratamento sem isonomia que o servidor está tendo quando comparado aos seus pares. Se condenado, será o primeiro servidor do judiciário a ter que devolver seu intervalo para almoço. Isto será uma injustiça contra o servidor.*

*O servidor tem plena consciência que sempre cumpriu com seu dever público, cumprindo rigorosamente a jornada integral de trabalho cobrada pela Administração e pela Direção do Foro da Seção Judiciária do Paraná. Durante o período que exerceu a Supervisão da Seção Médica, aumento sua carga horária de quatro (04) para oito (08) horas sem nenhum anseio financeiro, pensando apenas em contribuir para a administração, trabalhando mais e comprometido com melhorias na estrutura e funcionamento do serviço médico, odontológico, psicológico e de assistência social no Órgão. Sente-se imensamente entristecido quando condenado por ato que não cometeu.*

*Infelizmente não conseguiu nenhum documento oficial que fosse emitido pelos administradores da Justiça Federal do Paraná além da certidão com cópia de sua folha-ponto já anexada ao processo, justamente pelo medo destes em expor as condições das atividades nesta Seção Judiciária, e que as sanções a mim aplicadas por este egrégio Tribunal de Contas pudessem se estendidas aos demais servidores do Tribunal Regional da 4ª Região.*

*Sugere o Exmo. Ministro, em caso de dúvidas em relação às afirmações do servidor requerente, solicite à Sefip uma visita ao Órgão e a análise das folhas-ponto dos servidores do hoje Núcleo de Administração e Desenvolvimento de Pessoal (NADH) e também ao antigo Núcleo de Recursos Humanos (NRH) e o Exmo. Ministro evidenciará que até hoje os servidores continuam trabalhando em jornada de 07 horas ininterruptas e uma hora de intervalo para almoço, consideradas como jornada integral de trabalho, ou 40 horas semanais.*

*6. Do pedido*

*Pelo Exposto, requer que sejam os Embargos de Declaração conhecidos e que lhes sejam dados efeitos infringentes, com vista a modificar os Acórdãos 1686/2008-TCU-Plenário, 1929/2009-TCU-Plenário e 2058/2010-TCU-Plenário, assim como a dispensa do recorrente no ressarcimento dos valores apontados:*

*a) porque o recorrente entregou os Embargos de Declaração dentro do prazo legal estipulado no art. 34, §1º, da Lei 8.443/1992;*

*b) por que o requerente trabalhou 40 horas semanais (sete horas ininterruptas acrescidas de uma hora de almoço), conforme fazem todos os servidores com ou sem função comissionada da Seção Judiciária do Paraná;*

*c) por que a jornada de trabalho equivocadamente estabelecida em 35 horas semanais foi ato do Conselho de Administração do Tribunal Regional Federal e não do servidor, não podendo este sofrer sanções por ato que não foi seu; apenas interpretação equivocada foi por parte da Administração e o requerente nada poderia fazer;*

*d) por que a interpretação equivocada da lei por parte da Administração é escusável, justificando-se pela jurisprudência e pela legislação específica destinada aos servidores médicos, de forma que é aplicável a Súmula 249 do TCU;*

*e) ainda que se considere inescusável o erro de interpretação, firme é a jurisprudência do STJ no sentido de que é invalida a reposição ao erário por servidor que recebeu os proventos de boa-fé, justificando-se o provimento deste recurso até mesmo por economia processual;*

*f) por que, apesar da Norma de Serviço nº 46/2006, da Divisão do Foro da Seção Judiciária do Paraná, indicar jornada de trabalho das 11h às 18h, a mesma era considerada como jornada normal de trabalho e que deveria ser cumprida sem intervalo para almoço ou lanche, trazendo, na prática, o servidor à mesma condição dos demais servidores da Seção Judiciária do Paraná (aplica-se novamente a Súmula 249 do TCU);*

*g) por que, na realidade dos fatos, o servidor cumpriu a jornada integral de 40 horas semanais assim como todos os demais servidores do Órgão, sendo que todos os servidores da Seção Judiciária do Paraná que exercem ou não função comissionada fazem jornada de sete (07) horas ininterruptas e intervalo de uma (01) hora de almoço, não sendo justo que o requerente seja o único servidor obrigado a restituir valores nestas condições."*

É o Relatório.

VOTO

De início, quanto à admissibilidade, entendo que o recurso interposto pelo Sr. Régis Luz Pedro pode ser conhecido, uma vez preenchidos os requisitos que regem a espécie.

2. Preliminarmente, o embargante pretende discutir a tempestividade do embargo anterior. Por meio do Acórdão 2058/2010-Plenário, o Tribunal não conheceu da peça recursal por considerá-la intempestiva.

3. Compulsando os autos, verifico que o recorrente tem razão quando alega que o embargo não conhecido por intempestivo foi entregue dentro do prazo legal definido no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992.

4. De fato, o Sr. Regis tomou ciência da decisão embargada em 30/9/2009, tendo protocolado a peça recursal no dia 13/10/2009. Considerando que o dia anterior, dia 12/10/2009, termo **ad quem** do prazo recursal, foi feriado nacional, a data final para a interposição do recurso passou a ser o primeiro dia útil subsequente, assim, resta configurado que o recurso foi interposto tempestivamente.

5. Passo, portanto, a examinar o mérito dos argumentos trazidos nos embargos opostos pelo responsável. Verifico que o recorrente pretende rediscutir o teor das decisões anteriores, o que não cabe na espécie recursal, consoante pacífica jurisprudência. Ademais, não observo qualquer obscuridade, omissão ou contradição a ser sanada.

6. Ressalto, ainda, que os argumentos trazidos nesta oportunidade em nada inovam os já apresentados pelo próprio e pelos embargantes e amplamente debatidos no Voto condutor do Acórdão 2058/2010-Plenário. Mesmo considerando a inexistência dos pressupostos da espécie (omissão, contradição ou obscuridade), transcrevo, a seguir, excerto do citado Voto, para clarear, em definitivo, os motivos que ensejaram a condenação do ora recorrente.

*"4. No tocante ao mérito, não há omissões, obscuridades ou contradições a serem sanadas no Acórdão embargado. Primeiramente, o Tribunal tem manifestado o entendimento de que a Lei 9.436/1997 aplica-se apenas aos servidores médicos do Poder Executivo, não aos ocupantes de cargos no Poder Judiciário. Nesse sentido, destaco trecho do Acórdão 2.364/2009 – Plenário, de minha relatoria:*

*'(...)*

*5. Nesse sentido, incorrem novamente em erro de premissa ao afirmar que tanto o Decreto-lei n.º 1.445/76 quanto a Lei n.º 9.436/1997 aplicam-se aos médicos do Poder Judiciário, quando, na verdade, dirigem-se aos médicos do Poder Executivo, corroborando isso a afirmação dos próprios embargantes*

*de que no âmbito no TRF 2ª Região não se admite a duplicação de jornada, o que é possível aos médicos daquele outro Poder.*

*(...)'*

*5. O posicionamento do Tribunal decorre do fato de que o exercício do cargo de médico no Poder Judiciário diverge da realidade vivida por estes profissionais no Poder Executivo. Há, inclusive, a possibilidade de o servidor da carreira de Medicina na Administração Direta, autárquica e fundacional, duplicar a jornada de trabalho, em razão da demanda pelos serviços, hipótese não autorizada nos Tribunais do país.*

*6. Além disso, como destacado na decisão recorrida, ainda que se aplique o referido normativo ao presente processo, nota-se que os quatro artigos da Lei 9.436/1997 referem-se apenas aos cargos efetivos de médico, não se ajustando aos detentores de cargos em comissão ou função comissionada. Logo, em nada alteraria a deliberação que ora se discute.*

*7. Por outro lado, a Súmula/TCU 249, descrita abaixo, é clara ao exigir que o erro praticado pelo órgão pagador seja escusável para dispensar a cobrança dos valores pagos indevidamente:*

*'É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.'*

*8. O posicionamento desta Corte está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que elenca, dentre os critérios para possibilitar a dispensa de reposição dos valores, a existência de dúvida plausível sobre a interpretação da norma, como se demonstra no excerto do Mandado de Segurança 25.641-9/DF, transcrito abaixo:*

*'(...)*

*3. A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: 'i] presença de boa-fé do servidor; ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii] existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.'*

*(...)'*

*9. Como já exaustivamente discutido no Acórdão anterior, não há que se falar em dúvida plausível de interpretação no presente caso, pois o caput e os parágrafos do art. 19, da Lei 8.112/1990, alterados pela Lei 8.270/1991 e pela Lei 9.527/1997, sempre dispuseram que o exercício de cargo em comissão ou função comissionada exigirá de seu ocupante dedicação integral ao serviço. Essa conjuntura se caracteriza, conforme interpretação da jurisprudência, pelo cumprimento de jornada de 40 (quarenta) horas semanais.*

*10. Inclusive, como demonstrou o embargante Régis Luz Pedro, com cópia de decisão do TRF/4ª Região, proferida no Processo Administrativo 00.20.00073-1/RS, os gestores do órgão tinham ciência do tema, em razão de análise da Decisão/TCU 591/2001, ainda no exercício de 2005. A deliberação citada, a que o Conselho de Administração do Tribunal Regional teve acesso, dispôs sobre a questão, nos seguintes termos:*

*'(...)*

*O problema reside exatamente nesse ponto. Como comissionado, estava obrigado a cumprir a jornada semanal de 40 horas, por força do parágrafo único do art. 19 da Lei nº 8.112/90, que soa:*

*'Art. 19 - Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimos e máximos de seis horas e oito horas diárias respectivamente.*

*§ 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança é submetido ao regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.'*

*Ressai do dispositivo legal que, jungido ao regime de integral dedicação ao serviço, deve o servidor ocupante de função de confiança cumprir, pelo menos, a jornada de 40 horas semanais. Não*

*significa dizer que o período excedente a 40 horas não seja remunerado com o adicional por serviço extraordinário. O que não faz sentido é permitir a um servidor ocupante de cargo em comissão ou função de confiança uma jornada reduzida, nos moldes das previstas em leis especiais para determinadas atividades (médico, professor, advogado, entre outros)*

*(...)'.*

*11. Assim, restou expresso no julgado que apenas a boa-fé dos servidores não os exime do ressarcimento dos valores indevidamente recebidos, independente da natureza alimentícia dos pagamentos. No caso em questão, a dúvida alegada pelo órgão pagador não se sustenta, diante da análise dos dispositivos legais, devendo aqueles que se beneficiaram com os salários pagos a maior ressarcir o erário, sob pena de enriquecimento ilícito.*

*12. O julgado embargado deixou claro, ainda, não se tratar de nova interpretação, pois o §1º, do art. 19, da Lei 8.112/1990, alterado pela Lei 9.527/1997, já dispunha, anteriormente aos pagamentos impugnados, que o ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço. Logo, não havia motivos para a aplicação da legislação especial aos titulares de funções comissionadas. Ademais, mesmo a normatização específica aplicada pelos gestores, nada falava sobre os cargos de direção, chefia e assessoramento.*

*13. De outro lado, como resultado do disposto acima, está claro que as 7 (sete) horas trabalhadas pelo embargante Régis Luz Pedro não corresponderam às 40 (quarenta) horas exigidas dos comissionados. Em relação à alegada desigualdade com demais servidores, cabe ressaltar que a Sefip analisou a totalidade das fichas financeiras do mês de agosto de 2006 dos ocupantes de cargos efetivos e a relação completa dos servidores que cumprem jornada de 20 (vinte) horas semanais, recebendo pelo regime de 40 (quarenta) horas, o que demonstra o tratamento isonômico dado pelo Tribunal.*

*14. Dessa forma, não há qualquer conflito entre princípios constitucionais e legais. Não identifico omissão, contradição ou obscuridade no Acórdão 1.929/2009-Plenário, que manteve o disposto no Acórdão 1.686/2008-Plenário."*

Com essas considerações, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2356/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 019.340/2006-6.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Responsável: Régis Luz Pedro (672.855.540-49).
4. Órgão: Tribunal Regional Federal 4ª Região (RS – SC – PR).
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, realizada no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região para verificar o cumprimento do Acórdão 479/2006-TCU-Plenário, bem como examinar outros assuntos relacionados à área de pessoal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos artigos 32, II, e 34, da Lei n.º 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do Embargos de Declaração oposto pelo Sr. Régis Luz Pedro para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. tornar insubsistente o item 9.2 e alterar a redação do item 9.1 do Acórdão 2058/2010-Plenário, que passa a ter o seguinte teor:

*"9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelos Srs. Alberto Rossi Júnior, Cristiane Machado Lucena dos Santos, José Luiz da Costa Vieira, César Figueiredo Müller, Carlos Alberto Facco Grassi, Jane Maria Ballem, Liane de Assis Peixoto, Ivan Bolten Lucion e Regis Luz Pedro, para, no mérito, rejeitá-los;"*

9.3. dar ciência desta deliberação ao interessado.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2356-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 023.460/2010-5
Natureza: Representação
Órgão: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.
Interessado: Subprocurador-Geral do MP/TCU, Paulo Soares Bugarin
Advogado constituído nos autos: não há.

**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE HEMODIÁLISE E TERAPIA SUBSTITUTIVA RENAL – TRS PELA SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL/SES-DF. REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO. CONSTATAÇÃO DE INEFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. CONTRATO IRREGULAR FIRMADO COM A EMPRESA IMUNOTECH LTDA. SUSPENSO. PENDÊNCIA NA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS DETERMINADAS OU RECOMENDADAS PELA CGU E AUDITORIA DO PRÓPRIO ÓRGÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES E COMUNICAÇÃO. RESTITUIÇÃO À UNIDADE TÉCNICA PARA ACOMPANHAMENTO.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Paulo Soares Bugarin, com vistas a que este Tribunal avalie a conformidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade dos gastos realizados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, no âmbito dos serviços de hemodiálise e Terapia Renal Substitutiva – TRS, no período de 2006 a 2010.

2. A representação foi motivada por denúncias de irregularidades divulgadas na imprensa local, envolvendo a celebração de Contrato n.º 056/2010 entre a SES/DF e a empresa Imunotech Ltda., com duração de 24 (vinte e quatro) meses, no valor de R$ 29 milhões como contrapartida pelo aluguel de 12 (doze) máquinas de hemodiálise para UTI's da rede pública – valor este que seria suficiente para comprar mais de 410 (quatrocentos e dez) equipamentos.

3. Destacou o representante que a prestação de serviços objeto do referido contrato ocorre por regime de comodato, com o fornecimento de Kit´s e de bolsas de efluentes para terapia de substituição renal, e que, apesar da informação do Governo do Distrito Federal acerca de auditoria realizada no ajuste e de sua respectiva suspensão, o caso envolveria problemas mais amplos referentes à gestão de recursos alocados à saúde que não se restringiriam ao referido ajuste.

4. Assim, em face da relevância do caso e das circunstâncias apresentadas, ponderou o ilustre representante do Parquet que seria possível desenvolver trabalhos tanto de avaliação da conformidade das despesas, como operacional do programa de tratamento de pacientes renais.

5. No primeiro caso, deveria se verificar a compatibilidade dos gastos e o número de pacientes atendidos, superfaturamentos e/ou pagamentos indevidos, forma de escolha dos prestadores de serviço mediante locação de equipamentos de hemodiálise ou mediante o pagamento por procedimento realizado, aderência dos prestadores de serviços, inclusive, às normas regentes da matéria, em especial sanitárias, além de uma avaliação dos processos licitatórios realizados e a adequação dos preços contratos.

6. No segundo caso, seria necessário esclarecer qual a melhor alternativa administrativa e econômica, prestar diretamente serviços de hemodiálise ou terceirizá-los e em que proporção, quais os controles existentes, que medidas estão sendo adotadas para reduzir/controlar o número de pacientes que necessitam de hemodiálise, mortalidade desses pacientes em relação ao restante do país, identificar a real capacidade da rede pública e a segurança sanitária desses serviços, dentre outros que puderem ser levantados.

7. No âmbito da 4ª Secretaria de Controle Externo (4ª Secex), a Auditora Federal de Controle Externo encarregada da análise inicial do processo considerou que os fatos apontados na peça exordial justificavam a atuação deste Tribunal, porém os trabalhos deveriam restringir-se à análise da conformidade das despesas, já que a avaliação operacional sugerida pelo MP/TCU requereria estudos mais aprofundados com relação à gestão do programa, remetendo-a para outra ocasião.

8. Assim, com vistas à instrução da representação, propôs-se, preliminarmente, a realização de inspeção na SES/DF no intuito de avaliar a regularidade dos contratos efetuados com a rede privada, as justificativas que motivaram a contratação da rede privada na prestação de serviços de TRS, análise dos preços contratos, o controle dos gastos realizados nessa área, proposta esta que foi acolhida pelos dirigentes da unidade técnica.

9. Por conseguinte, foi realizada inspeção na SES/DF, no período de 27/10/2010 a 19/11/2010, cujos principais achados, conclusões e proposta de encaminhamento constam do relatório produzido e aprovado no âmbito da 4ª Secex, conforme transcrevo a seguir em sua íntegra:

***"INTRODUÇÃO***

*Cuidam os autos de relatório de inspeção proposta na análise inicial da Representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Publico junto a este Tribunal, Sr. Paulo Soares Bugarin, com o objetivo de avaliar a regularidade dos contratos efetuados entre a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) e a rede privada prestadora de serviços de Terapia Renal Substitutiva (TRS), as justificativas que motivaram a contratação da rede privada na prestação de serviços dessa natureza, os preços contratados e o contrato firmado com a empresa Imunotech para prestação de serviços de*

*fornecimento de kits e bolsas de afluente para TRS. Além disso, ante a gravidade das constatações da CGU, foram verificadas as providências adotadas pelo gestor no sentido de corrigir ou minimizar as falhas detectadas nos hospitais públicos portadores de equipamentos para hemodiálise.*

*A proposta de inspeção foi acolhida pelo Secretário da 4ª Secex (fl. 26) e a designação da auditora para realização desta fiscalização, Registro Fiscalis nº 1088/2010, ocorreu por meio da Portaria de Fiscalização nº 2250, de 28 de outubro de 2010 (fl. 27).*

*HISTÓRICO*

*A justificativa para essa fiscalização foi demonstrada devido à essencialidade dos serviços de TRS que é de flagrante demonstração, já que a ausência dos mesmos pode levar o paciente a óbito.*

*O número de pacientes com doença renal crônica (DRC) está aumentando em todo o mundo em grande escala. No Brasil, as atenções com a DRC se restringem quase que exclusivamente ao seu estágio mais avançado, quando se necessita de terapia renal substitutiva. Contudo, a evolução da DRC depende da qualidade do atendimento ofertado muito antes da ocorrência da falência funcional renal.*

*Segundo dados extraídos do banco de dados do Ministério da Saúde, o DATASUS, foi repassado ao Distrito Federal aproximadamente R$ 20 milhões para pagamento de serviços de TRS no ano de 2010, sendo que o atendimento em hemodiálise responde por 85% da atenção ambulatorial ao paciente renal crônico. A TRS inclui ainda a DPI (Diálise Peritonial Intermitente, no hospital 24 horas), DPA (Diálise Peritonial Automática domiciliar) e DPAC (Diálise Peritonial Contínua e Manual).*

*Um dos principais itens de gasto do sistema público de saúde, o segundo mais elevado entre os de alta complexidade, a hemodiálise é mais um procedimento onde a atuação do SUS é praticamente universal. Mais de 96% das sessões de hemodiálise realizadas no Brasil tem financiamento público integral e são prestadas pela rede pública estadual ou municipal e por entes privados contratados (empresas médicas) ou conveniados (organizações sem finalidade lucrativa).*

*Segundo dados apresentados pelo Núcleo de Terapia Renal Substitutiva/TRS da SES/DF (41-45), 1.192 pacientes foram atendidos pela rede habilitada no 4º trimestre de 2010, sendo que aproximadamente 70% dos serviços foram prestados por empresas terceirizadas e 30% por hospitais públicos, demonstrando continuidade do quadro de ineficiência do setor público em atender à demanda populacional por esses serviços.*

*A Controladoria Geral da União (CGU), no Relatório de Auditoria sobre os recursos federais transferidos ao Governo do Distrito Federal no período de 2006 a 2009 (fls. 15-20) constatou que nos últimos anos o GDF vem adotando a estratégia de subutilização da rede pública, tornando necessária a contratação de unidades de saúde privadas, a pretexto de falta de recursos humanos, deficiência na manutenção dos equipamentos da rede pública e falta de insumos necessários à realização dos procedimentos (máquinas quebradas, falta de contrato de manutenção e estrutura inadequada).*

*Dentre outros achados, destaca a fiscalização que:*

*...90% dos procedimentos foram realizados em serviços privados; há inadequações físicas e déficit na manutenção do serviço de hemodiálise do Hospital de Base; há falta de insumos específicos para tratamento adequado no Hospital de Base e Hospital de Sobradinho; foi identificado, por meio de entrevistas e verificações às instalações das Unidades de Saúde, que a qualidade da prestação do serviço de TRS apresentou, em alguns casos, resultado insatisfatório, tanto no serviço público como privado; o Hospital Regional do Gama apresenta deterioração das instalações físicas e do mobiliário; a Unidade de Hemodiálise do Hospital Regional de Taguatinga, mesmo após sua reabertura em 2004, necessita de ajustes na área física e medidas de caráter administrativo; o Hospital do Gama possui equipamento de osmose há cinco anos, não instalado e sem previsão para instalação; não há monitoramento e controle, pelo gestor, das Autorizações de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade/Custo – APAC (APAC II em meio magnético) apresentadas para cobrança pelos serviços credenciados; não há compatibilidade entre a composição dos procedimentos de TRS, exames subsidiários e consultas de nefrologia, ajustado ao quantitativo previsto de pacientes e modalidades de diálise refletida na Ficha de Programação Orçamentária – FPO.*

*Outro dado importante apresentado pelo Núcleo de Terapia Renal Substitutiva da SES/DF (fls.41-45) refere-se ao número de óbitos registrados. Do total de 315 pacientes que deixaram de realizar o*

*procedimento no 4º trimestre de 2010, 61% foi por óbito (191 pacientes), 25% por melhora clínica (79 pacientes), 13% por transplante (42 pacientes) e 1% por altas por abandono (3 pacientes) ou ainda transferências efetuadas. Essas informações evidenciam o baixo índice de transplantes e a alta taxa de mortalidade da doença. Cabe registrar que apenas 3,5% do total de usuários de TRS no DF tiveram a oportunidade de se submeter a uma cirurgia de transplante, no exercício de 2010. Fato também recorrente e evidenciado por este Tribunal em Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar o Programa de Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos (Acórdão 562/2006- TCU - Plenário).*

*No Relatório de atividades desenvolvidas pela Gerência de Apoio de Alta Complexidade (fl. 39-40), departamento subordinado à Diretoria de Assistência Especializada/DIASE/SAS, foram apresentadas as seguintes problemáticas relacionadas à TRS/DF no ano de 2010: falta constante de vagas; desconhecimento da real capacidade instalada de serviços públicos; realização de contratos junto às clínicas privadas por teto financeiro e não por teto físico (nº de pacientes), não utilizando a capacidade máxima estabelecida na RDC nº 154/2004, que preconiza até 200 pacientes por serviço; estrutura física dos serviços apresentando constantes problemas junto à Vigilância Sanitária; dificuldade na contratação de mais um serviço de TRS na rede DF (IDR Ceilândia) e falta de insumos nas unidades da rede pública, tanto para pacientes crônicos quanto agudos; concentração de pacientes renais em Ceilândia (22,3%), cidade sem serviço credenciado; carência de sistema informatizado para o gerenciamento e alocação de pacientes nos serviços credenciados; mortalidade elevada de pacientes, razão da existência de novas vagas e baixa produtividade de transplantes renais no DF.*

*Embora as informações apresentadas ainda precisem ser aprimoradas por uma análise operacional, esta inspeção possibilitou traçar um panorama amplo sobre os serviços prestados pela SES/DF e a atual situação dos pacientes usuários de serviços de hemodiálise.*

***RELATÓRIO DA INSPEÇÃO***

*A obtenção das informações que embasaram este relatório deu-se por meio de contato com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), especificadamente: Coordenação-Geral de Contratos, setor subordinado à Unidade de Administração Geral (UAG/DF), que disponibilizou listagem contendo dados de todos os contratos já firmados com empresas privadas prestadoras de serviços de hemodiálise (fls. 46-49), bem como apresentação de todos os volumes de processos vigentes; Coordenador de Nefrologia da SES/DF, Dr. Gladson Paiva, vinculados à Subsecretaria de Atenção à Saúde (SAS/DF), que participou de entrevista com a presente auditora e apresentou informações em resposta ao ofício de requisição nº 02/1088/2010; Núcleo de Terapia Renal Substitutiva que encaminhou dados dos serviços de TRS/DF referentes ao último quadrimestre de 2010 em resposta ao ofício de requisição 03/1088/2011 e Fundo de Saúde do Distrito Federal que apresentou informações acerca dos pagamentos efetuados à rede privada conveniada em resposta ao Ofício de Requisição nº 04/1088/2011.*

*As informações objeto da inspeção são expostas a seguir:*

*Regularidade dos contratos efetuados com a rede privada*

*Os contratos efetuados com a rede conveniada são realizados por credenciamento dos estabelecimentos prestadores de serviços de TRS, para atendimento aos usuários do SUS/DF, de acordo com as Portarias nº 1168/GM/MS e nº 211/GMS/MS.*

*A contratação por inexigibilidade de licitação foi justificada pela Procuradoria Geral do Distrito Federal em parecer (nº 135/2010, fls. 50-64) sobre a regularidade do edital de credenciamento nº 09/2009, que tem por objeto a apresentação de normas com vistas a certificar os estabelecimentos prestadores de serviços de TRS:*

*A Lei nº 8.080/90, em sintonia com o §1º do art. 199 da Constituição Federal, prevê, diante da constatação de insuficiência de recursos para garantir a cobertura assistencial à população de determinada área, a possibilidade de o Sistema Único de Saúde (SUS) recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada, determinando, ainda, que a participação complementar seja formalizada mediante convênio (instituições filantrópicas e as sem fins lucrativos) ou contrato (para instituições privadas com fins lucrativos), observadas as normas de direito público e emprestado o tratamento preferencial às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.*

*Tendo em vista que a legislação pertinente às licitações e contratos administrativos incide sobre os contratos efetivados no âmbito do SUS tem-se como regra geral a realização do certame licitatório.*

*Existe, todavia, a possibilidade de contratação direta dos serviços de saúde quando se pretende formar uma rede de prestadores de serviços e não há como escolher o melhor prestador (ou prestadores), mas recorrer a todos os que atenderem as exigências mínimas fixadas pela Administração Pública, situação em que a competição torna-se inviável, atraindo a aplicação da hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no caput do art. 25 da Lei 8.666/93.*

*De ponderar quanto a esse aspecto que o Gestor do SUS deverá ater-se à oferta de mercado para verificar previamente ao credenciamento a impossibilidade de competição, uma vez que, havendo oferta superior ao que se pretende contratar, a licitação torna-se obviamente obrigatória, uma vez presente a possibilidade de disputa.*

*Não há dúvida de que a regra constitucional que incide sobre todas as aquisições do Poder Público é de submissão ao procedimento licitatório, sendo exceção a contratação direta. Assim sendo, o enquadramento do caso nas hipóteses do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 deve ser plenamente motivado e cabalmente documentado, devendo o pertinente processo reunir todas as provas que demonstrem a adequação da medida.*

*Analisando as razões apresentadas, é possível inferir que na contratação dos serviços de hemodiálise, a restrição de clínicas privadas e o tabelamento de preços, inviabiliza a competição entre a rede conveniada. É necessário dispor de todas as vagas presentes para atender a população de doentes renais crônicos do DF, sendo que ainda há fila de espera de pacientes em hospitais públicos. Destaca-se, porém, que embora o credenciamento pareça ser o meio mais indicado para contratar as empresas prestadoras de serviços dessa natureza, a capacidade instalada da rede pública de saúde deve ser integralmente ocupada, projetando-se, inclusive, a possibilidade de ampliação dos serviços públicos.*

*Portanto, após análise dos acordos firmados entre o GDF e a rede contratada para compra de serviços médicos em TRS, pode-se concluir pela legalidade dos contratos.*

*Análise dos preços contratados*

*De acordo com o disposto no edital de credenciamento nº 09/2009 (fl. 65-70), os prestadores de serviço de hemodiálise devem solicitar credenciamento com apresentação da documentação solicitada no edital referente à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, constando, ainda, a proposta de prestação dos serviços, que deverá conter o quantitativo de procedimentos que será disponibilizado à SES/DF, bem como, os dados do responsável pela assinatura do contrato.*

*Portanto, todas as clínicas que preencheram os requisitos estipulados em edital até o número total de vagas estipulado pela SES/DF, foram habilitadas a prestarem os serviços de hemodiálise e diálise peritoneal. O referido documento também dispõe sobre as hipóteses de descredenciamento, de impugnação do edital, de restrições para participação, além das obrigações da credenciada, da responsabilidade civil do contratado, do controle, da avaliação e da fiscalização pela execução do contrato.*

*Devido à carência de vagas na rede pública, em razão da subutilização dos equipamentos de TRS, carência de recursos humanos e falta de insumos hospitalares, as clínicas que forem habilitadas e possuírem vagas disponíveis para hemodiálise, prestarão os serviços.*

*A rede privada conveniada deve ser remunerada conforme os valores totais dos procedimentos contratados para realização de Terapia Renal Substitutiva com base na tabela SUS. Portanto, pelo valor atual, uma sessão de hemodiálise custa a todas as clínicas privadas a mesma importância, R$ 144,17. Segundo a Seção XVI – do Reajuste do Preço – do edital nº 09/2009:*

*Os valores contratados serão reajustados, na mesma proporção, índices e épocas dos reajustes concedidos pelo Ministério da Saúde. Os reajustes independerão de Termo Aditivo, sendo necessário anotar no respectivo processo administrativo do credenciado, a origem e autorização do reajuste e os respectivos cálculos.*

*Em todos os processos listados abaixo foram analisados os valores contratados, bem como a consonância dos preços ajustados em contrato com o número de pacientes atendidos por cada clínica conveniada.*

***Tabela 1 - Valores contratados com as clínicas privadas de TRS***

| ***Nome e CNPJ*** | ***Número do contrato*** | ***Data de início*** | ***Data de término*** | ***Valor mensal*** | ***Valor anual/total*** |
|---|---|---|---|---|---|
| *Clínica de Doenças Renais de Brasília Ltda 01.602408/0001-04* | *028/2008* | *12/5/2008* | *2º Termo Aditivo 11/5/2011* | *R$ 257.161,08* | *R$ 3.085.932,96* |
| *Clínica de Doenças Renais de Taguatinga 38.033.882/0001-64* | *021/2008* | *25/4/2008* | *2º Termo Aditivo 24/4/2011* | *R$ 237.679,18* | *R$ 2.852.150,16* |
| *IDRC – Instituto de Doenças Renais Ltda 04.373.272/0001-98* | *022/2010* | *12/3/2010* | *11/3/2011* | *R$ 389.638,00* | *R$ 4.675.656,00* |
| *IDRC – Instituto de Doenças Renais de Ceilândia Ltda 10.580.711/0001-36* | *016/2010* | *2/3/2010* | *1/3/2011* | *R$ 350.674,20* | *R$ 4.208.090,40* |
| *Nephron Brasília Serviços Médicos Ltda 32.911.992/0002-86 (Taguatinga)* | *033/2008* | *4/6/2008* | *2º Termo Aditivo 3/6/2011* | *R$ 210.404,52* | *R$ 2.524.854,24* |
| *Nephron Brasília Serviços Médicos Ltda. 32.911.992/0001-03 (Gama)* | *034/2008* | *4/6/2008* | *2º Termo Aditivo 3/6/2011* | *R$ 245.816,41* | *R$ 2.949.796,92* |
| *Renal Care Prevenção e Tratamento Ltda. 01.856.738/0001-18* | *023/2010* | *12/3/2010* | *11/3/2011* | *R$ 425.969,91* | *R$ 5.111.639,00* |
| *Sociedade de Clínica Médica S/C 00.648.717/0002-25* | *018/2008* | *10/4/2008* | *2º Termo Aditivo 9/4/2011* | *R$ 237.727,30* | *R$ 2.852.727,60* |
| *SEANE Serviço de Assistência Clínica e Nefrológica 01.619.412/0001-77* | *012/2007* | *4/5/2007* | *4º Termo Aditivo 3/5/2011* | *R$ 209.994,63* | *R$ 2.519.935,56* |
| *IMUNOTECH Sistemas Diagnósticos Importação e Exportação Ltda. 00.904.728/0001-48* | *056/2010* | *6/7/2010* | *5/7/2012* | *R$ 1.212.499,80* | *R$ 29.099.995,20* |

*Foram verificados também, com base no confronto entre os montantes informados pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal (fls.71-105), os valores pagos no exercício de 2010 a fim de confirmar possível superfaturamento no pagamento às clínicas privadas de hemodiálise. Os dados do Fundo confrontados com o número de pacientes atendidos pelas clínicas, divulgados pelo Núcleo de Terapia Renal Substitutiva (NTRS), e com os valores firmados nos contratos vigentes comprovam que os procedimentos pagos, em média, estão de acordo com aqueles estabelecidos na Tabela SUS. Para tanto, em virtude das*

*limitações de tempo e da própria modalidade de fiscalização (inspeção) foram avaliados seis contratos vigentes, conforme disposto na tabela a seguir:*

***Tabela 2 – Comparativo entre os valores contratados e os pagos às clínicas privadas de TRS de Brasília - 2010***

| ***Nome da empresa*** | ***Nº do Contrato*** | ***Vigência do contrato*** | ***Nº pacientes previsto no contrato*** | ***Valor anual do contrato[1]*** | ***Nº de pacientes atendidos – 2010[2]*** | ***Estimativa da despesa anual em razão do nº de pacientes atendidos[3]*** | ***Valores efetivamente pagos[4] - 2010*** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Nephron Brasília Serviços Médicos Ltda (Gama)* | *34/2008* | *4/6/2009 a 3/6/2010* | *101* | *2.949.796,92* | *105* | *2.361.504,60* | *2.682.370,08* |
| *Clínica de Doenças Renais de Brasília Ltda.* | *28/2008* | *12/5/2009 a 11/5/2010* | *122* | *3.085.932,96* | *127* | *2.856.296,04* | *2.311.200,83* |
| *Sociedade de Clínica Médica S/C* | *18/2008* | *10/4/2009 a 9/4/2010* | *120* | *2.852.727,60* | *110* | *2.473.957,20* | *2.446.540,97* |
| *IDRC - Instituto de Doenças Renais Ltda.* | *22/2010* | *12/3/2010 a 11/3/2011* | *200* | *4.675.656,00* | *202* | *4.543.085,04* | *2.752.109,88* |
| *Clínica de Doenças Renais de Taguatinga* | *21/2008* | *25/4/2009 a 24/4/2010* | *96* | *2.852.150,16* | *96* | *2.159.089,92* | *2.335.600,82* |
| *SEANE Serviço de Assistência Clínica e Nefrológica* | *12/2007* | *4/5/2010 a 3/5/2011* | *107* | *2.519.935,56* | *95* | *2.136.599,40* | *2.000.322,75* |

***[1] O valor do contrato inclui despesas referente a exames adicionais, conforme disposto nos contratos.***

***[2] Pacientes atendidos no 4º trimestre de 2010 (dados do Núcleo de Terapia Renal Substitutiva).***

***[3] Cálculo: nº de pacientes multiplicado pelo máximo de sessões de HD/mensais (13), pelo valor da sessão HD da tabela SUS (R$144,17) e por 12 meses do ano (nº pacientes x 13 x 144,17 x 12).***

***[4] Dados informados pelo FSDF.***

*Portanto, considerando os dados apresentados pelo Núcleo de Terapia Renal Substitutiva e tendo em vista a análise dos dados apresentados na tabela, não há indícios de superfaturamentos no pagamento dos contratos listados acima. Destaca-se, porém, que as informações apresentadas não comprovam a efetividade nem a qualidade da prestação do serviço pela rede conveniada, mas apenas os valores contratados e pagos de acordo com o número de pacientes atendidos declarados pelo NTRS. Devido às limitações impostas pela inspeção não foi possível verificar como ocorre de fato o atendimento das sessões de hemodiálise pelas clínicas citadas.*

*Justificativas que motivaram a contratação da rede privada na prestação de serviços de TRS*

*O projeto básico, que é o documento que serve como referência para todos os contratos de prestação de serviços de hemodiálise, contemplado nos editais de credenciamento nº 13/2006 (Processo 060.017.070/06) e nº 09/2009 (Processo 060.012.856/2009), (fls. 106-108), apresenta a seguinte justificativa para contratação da rede privada:*

*Como é sabido, em todo mundo torna-se grave a situação do atendimento aos pacientes renais crônicos, face ao aumento dos casos, devido em parte a um melhor atendimento nos programas básicos de saúde que permitem um diagnóstico em maior número, quer em função do aumento radical de casos de hipertensão e diabetes que, juntos representam a maior causa de insuficiência renal crônica no momento.*

*A consequência maior disto é uma desproporção entre a estrutura existente para o atendimento destes casos e a pressão cada vez maior por vagas, frente a eles.*

*A solução deste problema passa por duas visões distintas, a saber:*

*Absorção do problema pelo gestor da saúde, dentro da visão da universalidade do atendimento e a criação de unidades públicas próprias, para o atendimento global do paciente renal crônico, em todos os níveis de complexidade.*

*Divisão das responsabilidades do atendimento entre a SES e unidades privadas, com a participação racional da atuação pública de modo direto e a compra de serviços de terceiros, nas áreas em que isto se mostrar vantajoso em relação à manutenção de serviços próprios.*

*No primeiro caso, a demanda de recursos fixos e o investimento inicial do projeto, com a compra de máquinas, centrais de tratamento de água, disponibilização de grandes áreas em hospitais da rede, associado à grande necessidade de recursos humanos especializados e a manutenção de uma grande infraestrutura de compras, manutenção de estoques e distribuição e controle de material para prestação dos serviços, mostra que esta não tem sido a melhor solução, nos estados em que isto foi tentado. Com o tempo ocorre a deterioração da estrutura em função da lentidão do serviço público, preso por normas e burocracias que não podem ser contornadas sob pena de vir o Administrador a responder juridicamente por isso, seguida de uma queda na qualidade do serviço prestado e um aumento no custo final do processo, com nítida perda de uma boa relação custo-benefício.*

*Quanto à segunda opção, desde que bem atrelada a um contrato que defina claramente as obrigações e direitos de ambas as partes, parece ser ela bem mais vantajosa para uma situação como o da SES/DF, responsável pela orientação da saúde de uma grande e complexa população, engrossada por uma demanda de pacientes oriundos de todo o país. Torna-se imperioso que se faça uma boa definição daquilo que deve ser obrigação da Secretaria de Estado de Saúde, com compromisso com a população atendida e aquilo que pode ser terceirizado, com a fiscalização rigorosa da qualidade do serviço prestado, por parte do Órgão contratante.*

*Assim sendo, esta Coordenação mostra-se totalmente favorável à priorização, por parte da SES/DF, na área do atendimento ao paciente renal crônico, do desenvolvimento de atividades de prevenção primária e secundária das doenças renais crônicas e suas complicações e de atividades ligadas àquelas situações de nível terciário, tais como transplante renal e atendimento a patologias renais de alta complexidade, com exigências terapêuticas e diagnósticas também complexas com plasmafereses, terapias imunossupressoras, biópsias renais, complicações ósseas da DRC ou outras de mesmo nível.*

*Dentre as atividades passíveis de terceirização na área de Nefrologia, a diálise de pacientes crônicos estáveis, quer hemodiálise, quer diálise peritoneal, é a que mais se ajusta a esta atitude.*

*Primeiramente, destaca-se a afirmação sobre o aumento radical nos casos de hipertensão e diabetes o que suscita dúvidas acerca do tratamento da hipertensão e diabetes oferecido pelo GDF no nível da atenção básica, que tem por objetivo principal prevenir e controlar os agravos de saúde desse tipo de patologia.*

*Em recente fiscalização deste Tribunal (Acórdão 182/2011- TCU - Plenário) realizada na SES/DF ficou identificada a falta de medicamentos da farmácia básica nos postos de saúde, contemplando aqueles relacionados à hipertensão e diabetes. Sem acompanhamento correto, pessoas com esses*

*agravos de saúde se transformam em potenciais doentes renais, somando-se a isso as dificuldades para conseguir tratamento também influenciam no alto número de mortes.*

*As justificativas apresentadas não atenuam a grave situação em que se encontram os hospitais do DF no tocante à TRS, acarretando excessiva terceirização dos serviços sem que haja utilização efetiva e modernização da estrutura disponível. Conforme apontado nas considerações sobre a capacidade da rede pública de saúde do DF (§49 e seguintes desta instrução) e embasado por auditorias da CGU e Denasus o quadro de ineficiência da gestão pública é evidente, uma vez que há máquinas paradas por falta de contratos de manutenção, ausência de profissionais habilitados e problemas relacionados à infraestrutura das salas de hemodiálise.*

*Acrescenta-se, ainda, que não há o que se falar a respeito de divisão de responsabilidades entre a SES/DF e a rede privada no atendimento aos pacientes portadores desse agravo. A prestação de serviços de TRS compete a SES/DF notadamente, sendo que a compra de serviços da iniciativa privada não divide a responsabilização, mas apenas as tarefas.*

*Um contrato que defina claramente as obrigações e direitos de ambas as partes é vantajoso, na medida em que for capaz de refletir a compra de serviços tendo por base as necessidades apresentadas, e não a oferta de serviços médicos oferecidos pelo mercado. Não se justifica a compra de serviços médicos hospitalares e ambulatoriais para os quais a SES/DF tem capacidade de oferecer. A legislação do SUS preconiza que em caso de insuficiência da estruturação pública local, capaz de oferecer serviços de saúde, o gestor deverá buscar parcerias com a iniciativa privada, mas só em caso de insuficiência. Não se podem considerar justificativas que pretendem esconder a ineficiência da gestão administrativa para gerenciar o funcionamento dos equipamentos, inclusive com manutenções, para adquirir medicamentos e insumos, desconsiderando, para isso, o investimento financeiro realizado pelo erário na compra desses equipamentos.*

*A existência de fila de espera com tendência de crescimento agrava ainda mais a situação dos pacientes no GDF. A falta de hemodiálise ou a realização inadequada do tratamento reduzem significativamente o tempo de vida dos doentes renais.*

*O Instrumento de Planejamento contemplado no Edital nº 09/2009 (fl. 108-113) apresenta projeção da demanda de pacientes por serviços de hemodiálise para os próximos 5 anos e traça o número de vagas necessárias para fazer face a essa necessidade: "trata presente projeto de contratação de 2.160 vagas, para os próximos 2 anos, prorrogáveis através de termo aditivo" (fl. 110), contudo a SES/DF não apresenta os dados sobre o número de pacientes que serão atendidos pela rede pública e sobre a compatibilidade com os quantitativos previstos na "Proposta para Estruturação da Rede Complementar dos Serviços de Nefrologia" no Plano Estadual de Especialidade. Assim, faz-se indispensável registrar no Projeto Básico informações a respeito da adequação das previsões de contratação em relação à capacidade de atendimento pela rede pública e com o disposto no Plano Estadual de Especialidade.*

*Além das razões expostas no projeto básico, em resposta ao ofício de requisição nº 02/1088/2010, o Coordenador de Nefrologia da SES/DF, Dr. Gladson Paiva, apresentou alguns dados a fim de comprovar uma possível vantagem econômica na terceirização dos serviços de TRS o que justificaria a contratação da rede privada (fls. 115-116). Segundo ele, o SUS repassa às Clínicas que atendem pacientes portadores de Insuficiência Renal Crônica Terminal, em programa de hemodiálise três vezes por semana, o valor de R$ 1.874,21, por tratamento mensal de cada paciente, o que corresponde a R$ 144,17 por cada sessão de hemodiálise, incluindo honorários médicos.*

*Em contraste, ele aponta que na rede pública além dos insumos utilizados, totalizando R$ 144,95 (descritos às fl.116) devem ser computados gastos com contratos de manutenção de equipamentos, realização de exames, contas de água, energia, fornecimento de alimentação e transporte, além de salário dos profissionais médicos (1 médico para cada 35 pacientes), enfermeiros (1 enfermeiro para cada 35 pacientes), técnicos ou auxiliares de enfermagem (1 técnico ou auxiliar de enfermagem para cada 4 pacientes) por turno de hemodiálise. Em conclusão, ele afirma que:*

*...como demonstrado, é mais vantajoso ao SUS credenciar novas Clínicas e/ou aumentar o teto financeiro para atendimento das já credenciadas, permitindo assim aos Hospitais Públicos o*

*atendimento inicial da grande demanda que aguarda em filas de espera, os quais podem evoluir a óbito antes mesmo de ter acesso ao tratamento.*

*É inconcebível a afirmação de que os custos relacionados às empresas privadas, que visam lucro, sejam inferiores aos da rede pública na prestação dos serviços de hemodiálise. A clínica privada também precisa pagar água, luz, fazer manutenções nas máquinas, realizar exames e pagar recursos humanos. Não é possível estabelecer uma relação de custo-benefício como a proposta, uma vez que os dados apresentados sugerem que ou o GDF está comprando insumos superfaturados ou a rede privada está reaproveitando ou não utilizando os produtos indicados nesse tipo de tratamento. Se a rede privada não está cumprindo os protocolos de tratamento, isso terá impacto nos resultados da saúde do paciente, ou seja, o governo federal por meio do GDF está gastando para oferecer um serviço de má qualidade para a população na iniciativa privada, aumentando o risco de morte e ainda usa isso como razão para dizer que os custos são menores. Não há possibilidade de uma entidade privada firmar contratos de serviços para ter prejuízo ou simplesmente não obter lucro*

*Adicionalmente, é preciso que se avalie em primeiro lugar a capacidade do setor público, para então, posteriormente, o gestor buscar parcerias com a iniciativa privada. A lógica da rede de atendimento de saúde do DF parece ter invertido o entendimento preconizado pelas leis do SUS, qual seja: eles buscam contratar toda a rede privada e atendem subsidiariamente os pacientes do SUS na rede pública e para isso estão reduzindo o investimento em equipamentos, manutenções e recursos humanos com o objetivo de alegar que não tem sua capacidade instalada em funcionamento. Tal fato, no mínimo, demonstra ineficiência na gestão administrativa da SES/DF.*

*Conforme disposto na Lei nº 8.080/90, art. 4º, § 2º, a iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde, em caráter complementar, não podendo ser consideradas razoáveis as justificativas apresentadas para a intensa contratação de serviços privados de TRS. O serviço público deve estar estruturado para prestar a assistência à saúde de forma plena, restando às instituições particulares suprir as deficiências existentes. Como demonstrado pelos órgãos de controle, é recorrente a subutilização de equipamentos nos hospitais públicos credenciados, demonstrando haver terceirização excessiva de serviços e possibilitando a existência de pacientes em espera para sessões de hemodiálise.*

*Contrato firmado entre a SES/DF e a empresa Imunotech para prestação de serviços de fornecimento de kits e bolsas de afluente para TRS*

*O Jornal Correio Braziliense, na edição de 16/8/2010 (fls. 7-9), noticiou que a Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF celebrou contrato, com duração de 24 meses, no valor de R$ 29 milhões como contrapartida pelo aluguel de 12 máquinas de hemodiálise para UTI´s da rede pública – valor que seria suficiente para comprar mais de 410 equipamentos.*

*O contrato de nº 056/2010-SES/DF de prestação de serviços por regime de comodato previa, ainda, o fornecimento de kits de bolsas afluentes. O GDF informou à época da reportagem estar realizando auditoria no contrato e que suspendeu o negócio até o fim das análises técnicas.*

*A auditoria (relatório nº 72/2010, fls. 144-150) foi realizada pela SES/DF visando avaliar o processo de contratação de serviços de fornecimento de kits e bolsas de afluente para TRS para rede de saúde do DF. Visando a consolidação dos trabalhos da auditoria, um memorando (nº 93/2010) foi encaminhado à Diretoria de Assistência Especializada DIASE/SAS/SES/DF, onde foi solicitado Parecer Técnico a respeito dos seguintes questionamentos: verificar se é vantajoso para SES/DF à aquisição desses kits e bolsas de TRS e verificar se as máquinas em regime de comodato são mais vantajosas para SES/DF, do que efetuar as aquisições das mesmas ou celebrar contrato de manutenção das já existentes.*

*Em resposta a este referido memorando, a DIASE/SAS/SES reportou:*

*... A máquina em questão (Prisma Flex) possui recursos técnicos indiscutíveis, capaz de realizar um leque de terapias contínuas lentas, mas a demanda de pacientes com indicação ao tratamento é pequena. Para tal afirmação foram consultados os Nefrologistas responsáveis pela prescrição de HEMODIÁLISE nas UTIs do HBDF, HRT, HRC, HRAN e HRG. Os demais Hospitais da rede não possuem Nefrologistas, portanto não podem realizar Hemodiálise.*

*Outro problema detectado foi a grande quantidade de máquinas e kits solicitados. Tal fato foi baseado em um PROJETO BÁSICO no qual haveria fila de espera de pacientes para iniciar tratamento*

*hemodialítico. No entanto, tais pacientes com IRA ou IRAg (Insuficiência Renal Crônica Agudizada) podem, sem prejuízo, iniciar seu tratamento em máquina de Hemodiálise Convencional (disponíveis nas Unidades de Hemodiálise da rede pública e em UTIs com suporte hemodialítico). Somente pacientes com grave instabilidade hemodinâmica teriam indicação para uso da máquina em questão (Prisma Flex).*

*A Diretoria Especializada relatou, ainda, que a lista de espera referida no Projeto Básico poderia ser absorvida pela rede pública (Centros de Hemodiálise) com a ampliação da capacidade de atendimento dos mesmos, através da contratação de recursos humanos. Até que isto ocorresse, os pacientes poderiam ser encaminhados para início de tratamento em UTI até surgimento de vaga nas Unidades de Hemodiálise. Estes pacientes, em sua maioria, hemodinamicamente estáveis, poderiam ser submetidos à hemodiálise convencional, não necessitando de hemodiálise contínua.*

*Relataram também que existem métodos dialíticos estendidos, aplicáveis a pacientes críticos mais baratos e de aplicabilidade mais fácil, havendo necessidade de disponibilizar hemodiálise contínua somente aos pacientes críticos (instabilidade hemodinâmica grave) internados nas UTIs da rede pública, não havendo, porém, como estimar a quantidade necessária.*

*Em conclusão, a DIASE/SAS/SES dispôs que a contratação do serviço em comodato, conforme realizado, determinando inclusive a quantidade de kits mensais a serem disponibilizados, não seria a mais indicada.*

*O relatório de auditoria constatou que o Contrato nº 56/2010 firmado entre a SES/DF e a IMUNOTECH, para aquisição das máquinas de TRS na forma de comodato e na aquisição dos kits e bolsas, não é vantajoso, uma vez que o regime de comodato não se coaduna com esse tipo de aquisição de materiais, visto que imputa a contratação de quantidade pré-definida de materiais que não são possíveis de serem estimados. Adicionalmente, foi disposto no relatório que houve favorecimento à empresa em questão, pois a cotação dos preços e o edital licitatório foram baseados na proposta elaborada pela empresa vencedora do pleito.*

*O contrato continua suspenso com as seguintes recomendações dos auditores do GDF: rescisão do referido contrato e abertura de Processo Administrativo Disciplinar, para apurar as responsabilidades, em face das irregularidades constatadas.*

*Com base no exposto, propõe-se determinar que, no prazo de sessenta dias, sejam informadas a este Tribunal as providências tomadas visando atender as recomendações propostas na auditoria realizada pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal com o objetivo de avaliar o processo de contratação de serviços por regime de comodato de 12 máquinas de hemodiálise para UTI´s, incluindo o fornecimento de kits e bolsas de afluente para TRS para rede de saúde do DF (relatório nº 72/2010, fls. 144-150).*

*Capacidade da rede pública de saúde*

*Em resposta ao ofício de requisição nº 02/1088/2010, o Coordenador de Nefrologia da SES/DF, Dr. Gladson Paiva, apresentou dados acerca dos serviços de hemodiálise prestados pelos hospitais públicos (fls. 114-116). Conforme tabela constante à fl. 114, há atualmente 39 máquinas de hemodiálise não utilizadas nos hospitais prestadores desses serviços (Hospital Regional de Sobradinho/HRS, 2 máquinas; Hospital de Base/HBDF, 5 máquinas, Hospital Regional do Gama/HRG, 13 máquinas; Hospital Regional da Asa Norte/HRAN, 5 máquinas e Hospital Regional de Taguatinga/HRT, 14 máquinas). Adicionalmente, há atendimento de 157 pacientes pela rede pública, havendo, entretanto, oito pacientes em fila de espera no HRS e 13 no HRT. Segundo ele, todos os hospitais da rede pública teriam condições de aumentar a capacidade de atendimento, no entanto "esbarram na falta de recursos humanos, equipamentos (máquinas de hemodiálise) muito antigos (necessitando grande número de máquinas reservas, como ocorre no HRT, onde são trocadas por dia cerca de 10 máquinas, apesar da manutenção constante)".*

*O Coordenador de Nefrologia afirma que recentemente houve suspensão no atendimento de hemodiálise no HRAN devido à falta de insumos (capilares dializadores, cateteres para hemodiálise, dentre outros, conforme declarações apresentadas às fls. 114-115) indispensáveis para o funcionamento de um centro de hemodiálise. Ressalta, ainda, que nos outros hospitais da rede pública os insumos citados estavam sendo adquiridos com recursos do Programa de Descentralização Progressiva das*

*Ações de Saúde (PDPAS) que apresenta limitações técnicas e burocráticas, mas que já não mais poderia ser utilizado devido à superação do teto estabelecido para estes recursos.*

*Quanto ao HRG, cita que embora já existam as máquinas, o serviço de hemodiálise encontra-se em fase de estruturação, faltando recursos humanos e treinamento para os técnicos operarem os equipamentos.*

*Além do fato de haver grande quantidade de máquinas ociosas nos hospitais públicos, foi detectado que as informações fornecidas pelo Núcleo de Nefrologia sobre os quantitativos existentes de equipamentos da rede pública não estão de acordo com as constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), conforme disposto:*

***Tabela 3 – Distribuição dos equipamentos de hemodiálise da rede pública de saúde do DF***

| ***Seq.*** | ***Estabelecimento de saúde*** | ***Quantidade de equipamentos de hemodiálise - dados da SES/DF[1]*** | ***Quantidade de equipamentos de hemodiálise cadastrados no CNES*** |
|---|---|---|---|
| *1* | *Hospital Regional de Sobradinho* | *20* | *1* |
| *2* | *Hospital de Base* | *18* | *24* |
| *3* | *Hospital Regional do Gama* | *13* | *1* |
| *4* | *Hospital Regional da Asa Norte* | *1* | *5* |
| *5* | *Hospital Regional de Taguatinga* | *34* | *31* |

***[1] Dados apresentados pela Coordenação de Nefrologia da SES/DF***

*Em face do exposto, propõe-se alertar o GDF que a desatualização cadastral dos quantitativos de equipamentos de hemodiálise dos Hospitais Regionais de Sobradinho, Gama, Asa Norte, Taguatinga e Hospital de Base da rede assistencial, sob gestão do Governo do Distrito Federal, nos sistemas de informações de saúde do Datasus, constitui-se em descumprimento do disposto inc. I, art. 37, Portaria GM/MS nº 204, de 2007.*

*Em resposta ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), referente ao Processo 26900/2007 (fls. 156-157), com data de 29/09/2010, encaminhada pela Gerência de Recursos Médicos Hospitalares (GERMH), solicitando informações acerca da falta de material e funcionários nos hospitais da rede pública que realizam sessões de hemodiálise, o supracitado Coordenador de Nefrologia relatou:*

*Os Centros de Hemodiálise dos Hospitais Públicos do Distrito Federal encontram-se superlotados e operando em sua capacidade máxima, de acordo com os recursos humanos disponíveis, em concordância à RDC-154 (Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA, de 15/06/2004, que estabelece o regulamento técnico para funcionamento dos Serviços de Diálise).*

*Desde o final de 2008, as únicas possibilidades de surgimento de vaga para Hemodiálise nos Hospitais Públicos do DF são:*

*I – Óbito de algum paciente já em tratamento, liberando vaga para outro;*

*II – Transferência para clínicas conveniadas ao SUS.*

*Esta situação vem se tornando cada vez mais rara em virtude da inexistência de vagas também na rede privada, em virtude da baixa remuneração oferecida pelo SUS.*

*Os Hospitais da Rede Pública são a "porta de entrada" dos pacientes que necessitam iniciar a Terapia Renal Substitutiva. Só depois de diagnosticados, estabilizados, com acesso vascular e com exames em dia, tais pacientes são transferidos para Clínicas Conveniadas. Portanto, sempre deve haver vaga disponível para início de tratamento de novos casos (em curva ascendente em todo Brasil). Desta forma, medidas para prover aumento no número de vagas para Hemodiálise tanto no Serviço Público quanto no Privado se fazem necessárias e urgentes.*

*As farmácias dos Hospitais Públicos encontram-se desabastecidas de insumos, os quais vem sendo adquiridos com recursos do PDPAS. Porém, nem todos os insumos podem ser adquiridos pelo referido Programa em virtude de limitações técnicas/burocráticas.*

*Há necessidade de contratação imediata de servidores médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem. Como descrito acima, todos os serviços públicos encontram-se superlotados, inviabilizando o atendimento aos pacientes que chegam, gerando fila de espera, encaminhamento de pacientes para Unidades de Terapia Intensiva para início de tratamento, o que resulta em gastos desnecessários, onerando ainda mais a SES. Exemplo mais gritante seria a Unidade de Nefrologia do HBDF, que sequer tem cama em suas enfermarias. Não há equipe de enfermagem suficiente para abertura de leitos, com risco inclusive de haver descredenciamento do Programa de Residência Médica em Nefrologia. Sem leitos não há pacientes só podem ser transferidos de acordo com sua vontade própria e não de acordo com a necessidade do Serviço, mesmo na existência de vaga na mesma regional de saúde. O único modo de convencimento é a sensibilização. Pouco eficaz.*

*Ele também apresentou informações a respeito do baixo número de transplantes renais:*

*Após a reforma do HBDF, toda a Unidade de Nefrologia foi reunida no 9º andar. Porém não lhes foi ofertado recursos humanos para pleno funcionamento. Parte da enfermaria do Transplante vem sendo utilizada para internação de pacientes com as mais diversas patologias renais. Disto resulta falta de leitos para internação de pacientes transplantados (um dos motivos para recusa de órgãos no DF). Em 28/09/2010, houve reunião desta Coordenação, juntamente com as Chefias da Captação de Órgãos e Unidade de Nefrologia como Diretor Geral do HBDF. Nos foi esclarecido que todos os recursos disponíveis por aquela Direção já haviam sido utilizados no intuito de se conseguir a melhoria do Serviço de Transplante Renal. Porém ainda há pendências estruturais no CME do HBDF, o qual necessita de reforma, sem a qual não haverá recredenciamento do referido Hospital para a realização de Transplante Renal.*

*Este apontamento é recorrente, conforme demonstrado pela reportagem do Jornal Correio Braziliense em 30/8/2009 (fls. 158-159):*

*A quantidade de óbitos por insuficiência renal não para de crescer na capital federal. Em 2000, foram 56 mortes. No ano passado, esse número saltou para 167. Em apenas oito anos, o total de pacientes que não resistiram ao tratamento triplicou. E o fenômeno não pode ser atribuído apenas ao crescimento populacional. De 2000 para cá, a quantidade de habitantes da cidade subiu 27%, enquanto a quantidade de óbitos por falência renal aumentou 200%. No mesmo período, o número de transplantes de rins caiu quase à metade. No início da década, eram realizados quase 100 por ano. Em 2008, as equipes realizaram 51 cirurgias.*

*Outra questão que agrava a insuficiência dos serviços de TRS é a carência de recursos humanos. Em visita técnica realizada em 11/12/2010 pela enfermeira Maria Helena B. Coutinho, Chefe do Núcleo de Clínicas Médicas e Cirúrgicas/GENF/SAS e Dr. Gladson Paiva, Coordenador de Nefrologia/SES nos setores de hemodiálise dos hospitais públicos com o objetivo de pontuar as necessidades existentes relacionadas à equipe de enfermagem naquelas unidades a mesma situação foi constatada. Conforme apresentado em relatório (fls. 160-165), há déficit de quatro enfermeiros e 11 auxiliares de enfermagem no Hospital Regional de Sobradinho; oito auxiliares de enfermagem no Hospital de Base; e um enfermeiro e 19 auxiliares de enfermagem no Hospital Regional de Taguatinga. Tal fato agrava o quadro atual de carência de vagas para sessões de hemodiálise na rede pública, uma vez que além de haver diversas máquinas subutilizadas por problemas em contratos de manutenção, há outras inoperantes por ausência de profissionais habilitados para operá-las, tais como enfermeiros e auxiliares de enfermagem.*

*Com base no exposto, propõe-se:*

*a) determinar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que encaminhe ao Tribunal, no prazo de sessenta dias, um plano de ações contendo cronograma de providências a serem adotadas, a fim de garantir que as máquinas de hemodiálise da rede pública de saúde do Distrito Federal que não estejam em funcionamento nesta data sejam colocadas em operação, com objetivo de disponibilizar os procedimentos médicos necessários à Terapia Renal Substitutiva.*

*b) alertar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que o descumprimento das determinações propostas contraria o disposto no art. 58, IV da Lei 8.443/92, podendo ensejar aplicação de multa para o responsável.*

*Providências adotadas pelo gestor no sentido de corrigir ou minimizar as falhas detectadas em relatório da CGU*

*Visando analisar as ações tomadas pela SES/DF no sentido de suprir ou esclarecer as constatações apresentadas pela CGU, foram contactados: o gabinete da SES/DF, a Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (SAS/DF) e a própria Controladoria Geral da União. A CGU, mais precisamente, o Setor de Auditoria de Saúde e a SAS/MS reportaram que não receberam nenhum apontamento da SES/DF referente ao relatório de auditoria. A SES/DF por meio do Secretário Adjunto, Sr. Eduardo Guerra, apresentou documento datado de 2/9/2010 referindo-se ao Memo nº 83/2010-Auditoria/SES/DF.*

*As constatações apresentadas no relatório referiam-se: a) Utilização de recursos do Piso de Atenção Básica – PAB-Fixo para pagamento de TRS no período de janeiro/2006 a fevereiro/2008; b) Subutilização das Unidades de Hemodiálise do Distrito Federal; e c) Pacientes em tratamento dialítico, nas Unidades Públicas de Saúde do DF, pagam, com recursos próprios, exames que deveriam ser realizados pela rede de laboratórios públicos do DF.*

*Em sua resposta a SES/DF apresentou os seguintes argumentos (fls. 166-167):*

*Quanto à estruturação das Unidades de Terapia Renal Substitutiva na Rede SES/DF, informamos que já existe proposta contemplada no Plano Distrital de Prevenção e Tratamento da Doença Renal contemplada no Plano Distrital de Prevenção e Tratamento da Doença Renal – PDPTDR, que foi aprovado pelo Conselho de Saúde do Distrito Federal em 06/10/2009, com posterior publicação em 15/10/2009, o qual prevê o aumento dos Serviços Públicos de Nefrologia de 04 (quatro) para 11 (onze) Unidades.*

*Existem, no momento, 04 (quatro) serviços públicos habilitados pelo Ministério da Saúde e 07 (sete) serviços privados de nefrologia atendendo aproximadamente 1.250 (um mil, duzentos e cinquenta) pacientes renais crônicos em fase dialítica. Em 30/08/2010, não há registros de pacientes sem diálise na Rede de Saúde do Distrito Federal.*

*O Plano propõe, inclusive, a criação de uma gerência específica em nefrologia, considerando a necessidade contínua de planejamento, execução, acompanhamento e controle com indicadores de todo o processo.*

*Todavia, acrescentamos que a disponibilização de exames laboratoriais complementares ao tratamento dos pacientes em terapêutica renal substitutiva, conforme o previsto em RDC nº 154/2004-ANVISA, em sua grande maioria já são disponibilizados pela Rede SES-DF, os quais...*

*O documento apresentado pela SES/DF não trouxe informações acerca da constatação relacionada à aplicação de recursos do PAB-Fixo para pagamento de TRS no período de janeiro/2006 a fevereiro/2008. Com o objetivo de confirmar as informações apresentadas pelo Denasus no Relatório nº 4059/2006, foi encaminhado o Ofício de Requisição nº 04/1088/2001 ao Diretor do Fundo de Saúde do Distrito Federal solicitando as seguintes informações: I – Listagem do total de pagamentos às clínicas que realizam procedimentos de hemodiálise para SES/DF, no período de 2006 a 2010; e II – Listagem de eventuais pagamentos às clínicas de hemodiálise com recursos do PAB-Fixo. Os documentos apresentados confirmaram os pagamentos com recursos do PAB-Fixo às clínicas privadas listadas abaixo:*

***Tabela 4 - Pagamento com recursos do PAB-Fixo às clínicas privadas de TRS***

| Clínica | Data de emissão | Número da OB | Valor pago R$ |
|---|---|---|---|
| Clínica de Doenças Renais de Brasília Ltda. | 13/3/2006 | 2006OB01803 | 160.732,85 |
| | 20/3/2006 | 2006OB02008 | 137.667,47 |
| | 12/12/2006 | 2006OB13709 | 143.148,11 |
| | 29/11/2007 | 2007OB17816 | 155.461,40 |
| | 20/12/2007 | 2007OB19525 | 168.929,81 |
| | 27/12/2007 | 2007OB20537 | 184.772,14 |
| | 1/2/2008 | 2008OB01229 | 177.871,22 |
| Clínica de Doenças Renais de Taguatinga | 13/3/2006 | 2006OB01801 | 185.354,13 |
| | 20/3/2010 | 2006OB02011 | 177.797,98 |
| | 14/11/2006 | 2006OB12316 | 110.445,14 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | *29/11/2007* | *2007OB17888* | *179.140,69* |
| | *20/12/2007* | *2007OB19631* | *190.667,74* |
| | *27/12/2007* | *2007OB20800* | *200.618,53* |
| | *1/2/2008* | *2008OB01223* | *193.753,04* |
| *Nephron Brasília Serviços Médicos Ltda* | *27/3/2006* | *2006OB02329* | *69.982,07* |
| | *28/3/2006* | *2006OB02456* | *306.093,48* |
| | *07/12/2006* | *2006OB13536* | *297.085,78* |
| | *26/12/2006* | *2006OB14620* | *298.583,76* |
| | *29/11/2007* | *2007OB17812* | *272.772,51* |
| | *20/12/2007* | *2007OB19456* | *293.935,14* |
| | *27/12/2007* | *2007OB20540* | *307.287,11* |
| | *8/2/2008* | *2008OB01405* | *305.309,69* |
| | *1/8/2008* | *2008OB11718* | *4.845,27* |
| *IDR – Instituto de Doenças Renais* | *13/3/2006* | *2006OB01781* | *135.074,05* |
| | *20/3/2006* | *2006OB02007* | *135.852,61* |
| | *2/6/2006* | *2006OB04984* | *639,49* |
| | *30/10/2006* | *2006OB11703* | *136.997,75* |
| | *14/11/2006* | *2006OB12257* | *84.409,68* |
| | *14/11/2006* | *2006OB12258* | *58.407,56* |
| | *19/12/2006* | *2006OB14218* | *53.137,34* |
| | *19/12/2006* | *2006OB14219* | *105.889,32* |
| | *23/1/2007* | *2007OB00241* | *155.952,80* |
| *Sociedade de Clínica Médica* | *13/3/2006* | *2006OB01790* | *192.729,22* |
| | *20/3/2006* | *2006OB01984* | *183.323,94* |
| | *19/12/2006* | *2006OB14224* | *125.182,53* |
| | *22/11/2007* | *2007OB17010* | *383.489,64* |
| | *26/12/2007* | *2007OB20382* | *207.928,50* |
| | *27/12/2007* | *2007OB20531* | *211.708,87* |
| | *11/2/2008* | *2008OB01421* | *216.481,97* |
| *SEANE – Serviço de Assistência Clínica e Nefrológica* | *13/3/2006* | *2006OB01785* | *88.704,75* |
| | *21/3/2006* | *2006OB02090* | *94.752,25* |
| | *08/11/2006* | *2006OB12029* | *72.823,48* |
| ***TOTAL*** | | | ***R$ 7.165.740,81*** |

*Dados extraídos do Sistema de Execução Orçamentária do GDF, fornecido pelo Fundo de Saúde do Distrito Federal, demonstram que os valores pagos às unidades privadas de diálise, no período de 2006 a 2009, provenientes do PAB-Fixo, incompatibilizando-se com a Portaria nº 204/GM/2007, que veda a utilização de recursos em bloco de saúde diverso daquele a que está vinculado. Esse pagamento com recursos de bloco distinto implica em desvio de finalidade, contrariando também o disposto no § único, art. 8º da LC nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Quanto ao Plano Distrital de Prevenção e Tratamento da Doença Renal, citado pela SES/DF, houve constatações do Denasus (auditoria de acompanhamento no período de 2009, fl. 176) que confirmaram a desatualização deste documento, não tendo sido elaborada medidas que visassem a aplicação dos objetivos compreendidos. Portanto, a menção às propostas planejadas não comprova a execução das ações nele compreendidas. A recorrente subutilização de equipamentos por falta de manutenção ou por carência de recursos humanos, a carência de adequação física e reestruturação dos serviços de diálise, bem como a dificuldade em criar novas vagas no setor público demonstram que o planejamento proposto pela SES/DF não tem sido executado.*

*Na resposta também não foram apresentados esclarecimentos que sanassem as constatações apresentadas pela CGU no tocante aos exames laboratoriais pagos com recursos próprios. A*

*Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS/SES se limitou a listar o nome dos exames que deveriam ser disponibilizados ao tratamento dos pacientes em TRS, conforme previsto pela RDC nº 154/2004 – Anvisa (fl. 167).*

*Com base no exposto, propõe-se:*

*a) determinar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de sessenta dias, regularize a situação dos pagamentos de custeio da Terapia Renal Substitutiva (Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade) efetuados com recursos destinados ao Bloco de Financiamento PAB-Fixo, comprovando o depósito do valor de R$ 7.165.740,81 (sete milhões, cento e sessenta e cinco mil, setecentos e quarenta reais e oitenta e um centavos), com recursos próprios do tesouro do GDF, na conta bancária específica do Fundo de Saúde do Distrito Federal destinada à movimentação do PAB - Fixo, sob pena de afronta ao § único do art. 8º da LC nº 101/2000 c/c com art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 2007; e*

*b) alertar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que remanejamentos de recursos financeiros entre contas bancárias definidas para bloco de financiamento distintos contraria o § único do art. 8º da LC nº 101/2000 e art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 2007.*

***CONCLUSÃO***

*Conforme exposto no relatório de inspeção é recorrente a ineficiência do setor público em atender a crescente demanda de pacientes por sessões de hemodiálise. A terceirização dos serviços é uma via possível, desde que seja feita de maneira complementar e que não haja subutilização dos equipamentos existentes, desperdício do investimento feito pelos Governos Federal e do Distrito Federal, aumento do direcionamento dos doentes ao setor privado e agravamento da situação daqueles que aguardam por serviços de terapia renal substitutiva.*

*Embora nos aspectos avaliados neste trabalho não haja indícios de irregularidades nos contratos firmados, nem nos preços ajustados, as justificativas apresentadas para contratação de clínica privadas não são razoáveis, na medida em que se baseiam em falhas nos programas da atenção básica e divisão de responsabilidades entre o setor público e privado, quando, neste caso, a atuação da rede conveniada deveria ser subsidiária e não principal, conforme disposto nos itens 16-39.*

*O contrato firmado entre a SES/DF e a empresa Imunotech, noticiado pela imprensa como irregular e ponto principal da representação que gerou a inspeção realizada nos serviços de TRS, está suspenso, conforme disposto em relatório de auditoria da SES/DF, sendo necessário que as recomendações propostas pela equipe de auditoria da Secretaria de Saúde do GDF sejam executadas (itens 40-49).*

*A situação dos hospitais da rede pública que atendem aos doentes renais crônicos é grave, uma vez que há equipamentos parados, falta de recursos humanos/insumos hospitalares e problemas de infraestrutura. Destaca-se, ainda, a existência de fila de espera de pacientes, mesmo havendo real possibilidade de aumento do número de vagas caso houvesse regular gerenciamento dos aportes públicos (itens 50-59).*

*A CGU, o Denasus e este Tribunal já apresentaram diversas constatações de que não tem havido controle sobre a avaliação da qualidade da assistência prestada ao portador de doença renal na rede pública e privada. Em recente auditoria realizada no 2º semestre de 2010, a CGU apontou irregularidades recorrentes já citadas pelo órgão de auditoria do SUS, as quais não foram objeto de providências pela SES/DF no sentido de minimizar as constatações apontadas (itens 60-69).*

*Visando reverter ou mesmo atenuar o quadro em que se encontra o GDF, no tocante aos serviços de hemodiálise, foram propostas medidas com objetivo de qualificar a assistência, forçando o gestor a aumentar o número de procedimentos médicos disponíveis à população. Situação esta que vai permitir ao paciente tratamento tempestivo e melhora em sua qualidade de vida.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*Diante do exposto e nos termos do inc. II, art. 250 do RITCU, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

*- determinar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que sejam informadas a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, as providências tomadas visando atender as recomendações propostas na*

*auditoria realizada pela Diretoria de Assistência Especializada DIASE/SAS/SES/DF com o objetivo de avaliar o processo de contratação (contrato de nº 056/2010-SES/DF) de serviços por regime de comodato de 12 máquinas de hemodiálise para UTI´s, incluindo o fornecimento de kits e bolsas de afluente para Terapia Renal Substitutiva destinados à rede pública de saúde do Distrito Federal (itens 40-48);*

*- determinar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que encaminhe ao Tribunal, no prazo de sessenta dias, um plano de ações contendo cronograma de providências a serem adotadas, a fim de garantir que as máquinas de hemodiálise da rede pública de saúde do Distrito Federal que não estejam em funcionamento nesta data sejam colocadas em operação, com objetivo de disponibilizar os procedimentos médicos necessários à Terapia Renal Substitutiva (itens 55-58);*

*- determinar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de sessenta dias, regularize a situação dos pagamentos de custeio da Terapia Renal Substitutiva (Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade) efetuados com recursos destinados ao Bloco de Financiamento PAB-Fixo, comprovando o depósito do valor de 7.165.740,81 (sete milhões, cento e sessenta e cinco mil, setecentos e quarenta reais e oitenta e um centavos), com recursos próprios do tesouro do GDF, na conta bancária específica do Fundo de Saúde do Distrito Federal destinada a movimentação do PAB - Fixo, sob pena de afronta ao § único do art. 8º da LC nº 101/2000 c/c com art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 2007 (itens 60-66);*

*- alertar o GDF que a desatualização cadastral dos quantitativos de equipamentos de hemodiálise dos Hospitais Regionais de Sobradinho, Gama, Asa Norte, Taguatinga e Hospital de Base da rede assistencial, sob gestão do Governo do Distrito Federal, nos sistemas de informações de saúde do Datasus, constitui-se em descumprimento do disposto inc. I, art. 37, Portaria GM/MS nº 204, de 2007 (itens 50-53);*

*- alertar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que remanejamentos de recursos financeiros entre contas bancárias definidas para bloco de financiamento distintos contraria o § único do art. 8º da LC nº 101/2000 e art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 2007 (itens 60-66); e*

*- alertar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que o descumprimento das determinações propostas contraria o disposto no art. 58, IV da Lei 8.443/92, podendo ensejar aplicação de multa para o responsável;*

*- restituir os autos à 4ª Secex, para que acompanhe o atendimento das decisões que vierem a ser proferidas, autorizando, desde logo, com fundamento no art. 169 do Regimento Interno/TCU e no art. 40 da Resolução TCU nº 19, o arquivamento do processo caso cumpridas as providências."*

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU com vistas a que este Tribunal avalie a conformidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade dos gastos realizados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, no âmbito dos serviços de hemodiálise e Terapia Renal Substitutiva – TRS, no período de 2006 a 2010.

2. Quanto à admissibilidade, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade, a representação dever ser conhecida, nos termos do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.

4. No mérito, cabe rememorar que a representação foi motivada por denúncias de irregularidades divulgadas na imprensa local, envolvendo a celebração de Contrato n.º 056/2010 entre a SES/DF e a empresa Imunotech Ltda., com duração de 24 (vinte e quatro) meses, no valor de R$ 29 milhões como contrapartida pelo aluguel de 12 (doze) máquinas de hemodiálise para UTI's da rede pública – valor este que seria suficiente para comprar mais de 410 (quatrocentos e dez) equipamentos.

5. No intuito de apurar os fatos, a 4ª Secex realizou inspeção na Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, a qual avaliou principalmente os seguintes pontos:

a) regularidade dos contratos efetuados com a rede privada;

b) adequação dos preços contratados;

c) motivação para contratação da rede privada na prestação de serviços de TRS;

d) controle dos gastos realizados nessa área;

e) adoção de providências para o atendimento de falhas detectadas por outras instâncias, a exemplo da Controladoria-Geral da União.

6. Conforme as conclusões do referido relatório, é patente a incapacidade do setor público em atender à crescente demanda de pacientes por sessões de hemodiálise, ocasionada especialmente em razão da constatação de equipamentos parados, falta de recursos humanos/insumos hospitalares e problemas de infraestrutura.

7. De forma a compensar essa ineficiência, a SES/DF socorreu-se dos serviços prestados pela rede privada de saúde, que, no 4º trimestre de 2010, respondeu por 70% das demandas, ao passo que 30% ficou a cargo dos hospitais públicos. A terceirização, embora possível, é desejável apenas de forma a complementar o atendimento da rede pública, consoante as diretrizes e princípios que regem o Sistema Único de Saúde - SUS.

8. Ainda que sejam plausíveis os esclarecimentos apresentados pelo responsável da SES/DF de que a contratação dos serviços de Terapia Renal Substituta – TRS junto à rede privada é economicamente mais vantajosa para a Administração Pública, isso não autoriza a terceirização na proporção identificada, cabendo ao gestor adotar providências com vistas a tornar a prestação do serviço público mais eficiente, mediante, por exemplo, melhor alocação e utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis.

9. Assim, como forma de amenizar a distorção, entendo adequada a proposta alvitrada pela unidade técnica no sentido de se determinar à SES/DF o encaminhamento a este Tribunal de um plano de ações contendo cronograma de providências a serem adotadas, a fim de garantir que as máquinas de hemodiálises da rede pública de saúde do Distrito Federal ociosas sejam colocadas em operação, não sendo concebível que o Poder Público contrate serviços junto à rede privada, quando dispõe de equipamentos para fazê-lo. Alternativamente, poderá o órgão comprovar a resolução do problema apontado.

10. Em relação aos contratos examinados, a inspeção não detectou irregularidades nas contratações, nem nos preços ajustados, não se podendo dizer o mesmo quanto ao contrato firmado com a empresa Imunotech Ltda., em face dos indícios de irregularidades apurados em auditoria realizada por unidade do próprio órgão, principalmente o suposto favorecimento à empresa contratada.

11. Ante a informação de que o referido ajuste encontra-se suspenso, entendo suficiente neste momento a proposta de se determinar à SES/DF que informe a este Tribunal as providências adotadas visando atender as recomendações contidas em auditoria realizada pela Diretoria de Assistência Especializada da própria Secretaria, que, dentre outras providências, sugeriu a sua rescisão do contrato e abertura de processo administrativo disciplinar.

12. No tocante à constatação da Controladoria-Geral da União – CGU de aplicação de recursos do PAB-fixo para pagamento despesas de TRS, no período de janeiro/2006 a fevereiro/2008, em desacordo com a Portaria n.º 204/GM/2007, do Ministério da Saúde, tendo em vista que não restou constatada a malversação de recursos públicos, considero suficiente, neste momento, dar ciência aos responsáveis acerca ocorrência, objetivando, assim, evitar sua reincidência.

13. Tal encaminhamento alinha-se ao posicionamento por mim adotado no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC destinada a avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do SUS, transferidos na modalidade fundo a fundo. Como se apresenta na espécie, em diversas situações (v. g. Acórdãos 181/2011 e 1376/2011, ambos do Plenário), apesar de constatado o remanejamento indevido de recursos entre blocos de financiamento, considerei que, uma vez não configurado o completo desvirtuamento na aplicação dos recursos, como, por exemplo, pagamento de despesas com pessoal, bastava adoção da medida acima alvitrada.

14. No mais, ponho-me em concordância com as proposições da 4ª Secex, sem prejuízo de promover as adequações de redação e de forma pertinentes.

Ante o exposto, VOTO no sentido da deliberação que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 2357/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.460/2010-5.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (243.854.251-91).
4. Órgão: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU com vistas a que este Tribunal avalie a conformidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade dos gastos realizados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, no âmbito dos serviços de hemodiálise e Terapia Renal Substitutiva – TRS, no período de 2006 a 2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer, com fundamento no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que:

9.2.1. informe, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas para atender as recomendações da Diretoria de Assistência Especializada DIASE/SAS/SES/DF constante no Relatório nº 72/2010;

9.2.2. encaminhe, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ações contendo cronograma de providências a serem adotadas, a fim de garantir que as máquinas de hemodiálise da rede pública de saúde do Distrito Federal, que não estejam em funcionamento nesta data, sejam colocadas em operação, com objetivo de disponibilizar os procedimentos médicos necessários à Terapia Renal Substitutiva, ou alternativamente, comprove a resolução do problema apontado pela inspeção realizada por este Tribunal;

9.3. dar ciência das seguintes ocorrências aos responsáveis da SES/DF, para as providências corretivas pertinentes:

9.3.1. o remanejamento, entre os blocos de financiamento, dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde, em desacordo ao disposto nas Leis nºs 101/2000 e 9.142/90, bem assim no Decreto nº 1.232/94 e na Portaria MS nº 204/2007, conforme constatação da Controladoria-Geral da União de pagamentos de custeio da Terapia Renal Substitutiva (Bloco de Financiamento da Média e Alta Complexidade) efetuados com recursos destinados ao Bloco de Financiamento PAB-Fixo, no valor de 7.165.740,81 (sete milhões, cento e sessenta e cinco mil, setecentos e quarenta reais e oitenta e um centavos);

9.3.2. a desatualização cadastral dos quantitativos de equipamentos de hemodiálise dos Hospitais Regionais de Sobradinho, Gama, Asa Norte, Taguatinga e Hospital de Base da rede assistencial, sob

gestão do Governo do Distrito Federal, nos sistemas de informações de saúde do Datasus, constitui-se em descumprimento do disposto inc. I, art. 37, Portaria GM/MS nº 204, de 2007 (itens 50-53); e

9.4. restituir os autos à 4ª Secex, para que acompanhe o atendimento da determinações proferidas, autorizando, desde logo, o arquivamento do processo caso cumpridas as providências.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2357-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-011.632/1999-2 (com 26 volumes e 13 anexos)
Natureza: Embargos de Declaração (em Recurso de Reconsideração)
Embargantes: Abílio Thomaz de Freitas (ex-Vice Presidente do CRA/RJ), Wagner Huckleberry Siqueira (ex-Presidente do CRA/RJ), Leonardo Ribeiro Fuerth (ex-Diretor Executivo do CRA/RJ), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira (ex-servidora do CRA/RJ) e Adolpho da Silva Oliveira (ex-servidor do CRA/RJ)
Unidade: Conselho Regional de Administração do Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ)

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. REGULARIDADE. DENÚNCIA. NOVOS DOCUMENTOS. EVIDÊNCIAS DE IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PAGAMENTOS. RECURSO DE REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução da Serur (fls. 07/21, anexo 9), que contou com a anuência dos seus dirigentes:

"*INTRODUÇÃO*

*Trata-se de embargos de declaração opostos pelos Srs. Abílio Thomaz de Freitas (ex-Vice Presidente do CRA/RJ), Wagner Huckleberry Siqueira (ex-Presidente do CRA/RJ), Leonardo Ribeiro Fuerth (ex-Diretor Executivo do CRA/RJ), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira (ex-servidora do CRA/RJ) e Adolpho da Silva Oliveira (ex-servidor do CRA/RJ) apontando omissões, contradições e obscuridades no Acórdão 603/2011 – TCU – Plenário, proferido por esta Corte ao examinar recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 1.118/2009 – TCU – Plenário, mediante o qual foi apreciada prestação de contas referente ao exercício de 1998. Neste, a Segunda Câmara proferiu a seguinte decisão:*

*'9.1. com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, conhecer do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público/TCU para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente a deliberação adotada pela 2ª Câmara na Sessão de 14/9/2000 (Relação nº 57/2000, Gab. Min. Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 34/2000, 2ª Câmara);*

*9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Srs. Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira;*

*9.3. condenar, solidariamente, os Srs. Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas e Leonardo Ribeiro Fuerth, ao pagamento dos valores abaixo especificados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas a seguir especificadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:*

| *Data* | *Valor (em R$)* | |
|---|---|---|
| *07/04/1998* | *1.723,75* | *(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)* |
| *02/09/1998* | *1.723,75* | *(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)* |
| *08/10/1998* | *4.399,50* | *(quatro mil trezentos e noventa e nove reais, cinquenta centavos)* |
| *26/11/1998* | *4.267,52* | *(quatro mil duzentos e sessenta e sete reais, cinquenta e dois centavos)* |
| *15/12/1998* | *11.819,92* | *(onze mil oitocentos e dezenove reais, noventa e dois centavos)* |

*9.4. condenar, solidariamente, os Srs. Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira, ao pagamento dos valores abaixo especificados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas a seguir especificadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:*

| *Data* | *Valor (em R$)* | |
|---|---|---|
| *06/05/1998* | *1.723,75* | *(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)* |
| *03/06/1998* | *1.723,75* | *(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)* |
| *22/06/1998* | *1.723,75* | *(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)* |
| *03/08/1998* | *1.723,75* | *(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)* |

*9.5. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92, julgar regulares as contas dos Srs. Wallace de Souza Vieira, Adilson de Almeida, Heidy Padrão do Espirito Santo e Roseanne Huckleberry Siqueira Peres, dando-lhes quitação plena;*

*9.6. com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443/92, aplicar aos Srs. Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira multa individual no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações,*

*para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

*9.7. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas da Sra. Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, aplicando-lhe a multa do art. 58, incisos I e II da mesma Lei, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado até a data do efetivo pagamento;*

*9.8. autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

*9.9. autorizar desde logo o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

*9.9.1. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

*9.10. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos responsáveis e ao Conselho Regional de Administração do Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ).'*

*HISTÓRICO*

*Após o desenvolvimento regular do processo, o Plenário desta Corte, ao julgar os recursos de reconsideração interpostos, prolatou o Acórdão 603/2011, cujo teor, naquilo que interessa para o deslinde da questão, reproduz-se a seguir:*

*'9.1 conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento;*

*9.2 notificar os recorrentes da presente deliberação.'*

*EXAME DE ADMISSIBILIDADE*

*Por estarem preenchidos os pressupostos recursais, reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (fls. 5-6, anexo 9, fls. 9-10, anexo 10, fls. 10-11, anexo 11, fls. 14-15, anexo 12, e fls. 10-11, anexo 13). Informe-se caber análise do mérito dos presentes embargos de declaração, em face do despacho do Exmo. Ministro-Relator Jose Múcio Monteiro, à fl. 4, anexo 9, que requereu pronunciamento desta Serur.*

*EXAME TÉCNICO*

*Embargos de Leonardo Ribeiro Fuerth*

*<u>Argumentos</u>*

*Inicialmente, o recorrente informa ter sido condenado ao pagamento da quantia de R$ 38.019,65. Contudo, coloca que não teria sido informado acerca da atualização monetária, da origem da dívida, bem como da efetiva parcela que lhe seria cabida.*

*Requer que seus embargos sejam acolhidos.*

*<u>Análise</u>*

*Cumpre, de início, informar ao embargante não lhe assistir razão. Explica-se.*

*Importante esclarecer, desde já, que conforme o Acórdão 1.118/2009 – TCU – Plenário, cujos termos foram mantidos pela decisão ora embargada, o Sr. Leornado Ribeiro Fuerth fora condenado não somente ao ressarcimento da quantia por ele referida, mas também pelo valor original contido no subitem 9.3 da referida decisão, reproduzido acima, cujo valor atualizado soma a quantia de R$ 129.682,03 em 15/4/2011, conforme o Oficio 789/2011-TCU/Secex/RJ.*

*Outro esclarecimento importante é que os embargos de declaração se prestam a verificar omissões, contradições e obscuridades entre o relatório, voto e acórdão recorrido, e não quanto ao oficio*

*de comunicação da decisão. Informe-se, ainda, que, no Ofício 789/2011-TCU/Secex/RJ, este TCU, por intermédio da Secex/RJ, colocou-se a disposição para prestar esclarecimentos da ordem do requerido pelo recorrente neste momento processual, como informações acerca da atualização monetária.*

*Quanto à alegação de que não teria sido informado acerca da origem da dívida, considera-se descabida, na medida em que os fundamentos de sua condenação que desencadearam na necessidade de ressarcimento ao erário foram apresentados em sede de recurso de revisão e rediscutidos em sede de recurso de reconsideração, interposto pelo indigitado que ora embarga decisão originada deste último. Todas as decisões foram encaminhadas por meio de ofícios ao recorrente, tendo este tomado ciência, assim, dos fundamentos de sua condenação, contra os quais não apresenta qualquer contradição, omissão e obscuridade.*

*Por fim, quanto à informação de qual parcela do valor total lhe seria cabida, este pedido não procede, na medida em que a solidariedade, instituto de Direito Civil, corre em beneficio do credor, que no momento da execução decidirá a melhor maneira de ver recompostos seus cofres. Portanto, em havendo solidariedade, ou seja, em havendo concorrido para o débito mais de um responsável, não há que se delimitar as parcelas devidas, pois todos devem o todo, cabendo ao credor optar por quem irá satisfazer a dívida no momento da execução.*

*Dessa forma, não cabe acolher os presentes embargos de declaração, na medida em que não foram identificadas omissões, contradições e obscuridades na decisão embargada.*

*Embargos de Adolpho da Silva Oliveira*

*Argumento*

*Inicialmente, o indigitado afirma que a decisão ora embargada teria se omitido frente ao argumento de que ele nunca teria tido poderes para homologar processos de aquisições ou alienações de bens e licitações ou até mesmo assinar os respectivos contratos resultantes desses processos.*

*Coloca não haver relação entre dirigentes e ordenadores de despesa, sendo descabida a imputação de solidariedade bem como o julgamento de suas contas e a condenação em multa.*

*Requer esclarecimentos acerca do percentual por ele devido, na medida em que considera nunca ter sido gestor do CRA/RJ e que, portanto, a solidariedade seria descabida. Discorre acerca da solidariedade, afirmando que tal instituto somente poderá ser aplicado se previsto em lei.*

*Análise*

*Informe-se, desde já, que referida questão fora enfrentada pela decisão ora embargada de forma exaustiva, senão veja-se trecho de seu relatório condutor:*

*'V) Recorrente: Adolpho da Silva Oliveira (Anexo 8)*

*Argumento: Ausência de Solidariedade – Servidor não dirigente*

*180. O recorrente afirma não ser nem nunca ter sido Conselheiro do CRA/RJ, foi admitido pelo regime celetista, integrando o quadro de pessoal. Nessa linha, nunca teria tido o poder de firmar contratos em nome do CRA/RJ.*

*181. Discorre acerca da responsabilização do ordenador de despesas. Continua afirmando que a regularidade das contas não passa somente pela análise da regularidade formal das despesas, mas também pela análise do bom emprego dos recursos e do resultado esperado.*

*182. Coloca não poder ser responsabilizado porque o controle formal por parte do ordenador de despesas não dispensa o controle material bem como a supervisão dos atos praticados pelo subordinado. Nessa linha, o chefe imediato deve responder por culpa* ***in vigilando****. Afirma que, no presente caso em concreto, os contratos foram firmados pelos ordenadores de despesas e aprovados em plenário.*

*183. Por fim, conclui não haver solidariedade entre o recorrente e os ordenadores de despesas do Conselho, devendo ser excluído o débito a ele imputado.*

*Análise*

*184. Os argumentos do recorrente não devem prosperar. Isto porque, como consta do relatório condutor do acórdão recorrido, fora ele quem atestou, em função do seu cargo de Assessor da Presidência, indevidamente, a execução de despesas no âmbito do contrato firmado com o Núcleo Superior de Estudos Governamentais – Nuseg, especificamente quanto a serviços referentes aos termos*

*aditivos 12/98, 53/98, 78/98, assinados com o Nuseg, senão veja-se análise contida na referida peça processual com a qual se anui plenamente:*

*'39. A defesa apresentada não merece acolhimento. O responsável não traz elementos tendentes a demonstrar a razoabilidade de sua atuação como Assessor da Presidência, que atestava serviços contratados, por dever do cargo, e, ao mesmo tempo, fornecia serviços na condição de contratado do Nuseg. O Senhor Adolpho da Silva Oliveira era Consultor do Nuseg, e, conforme ressaltou a Secex/RJ (fl. 203, anexo 2), foi um dos responsáveis pelos serviços descritos no Termo Aditivo nº 053/98.*

*40. Essa situação, por si só, já vem a demonstrar o desrespeito aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, decorrentes do art. 37 da Constituição, bem como a afronta ao art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/93(...)'*

*185. Veja-se que a responsabilização do indigitado advém de sua conduta ativa e danosa ao interesse público ao atestar a execução de despesas inapropriadamente, propiciando sua liquidação de forma indevida. Como qualquer pessoa que cause danos ao erário deverá ressarci-lo, caracterizada está sua responsabilidade.*

*186. Nessa linha, seus atos irregulares foram fundamentais para ocorrência de dano ao erário. Como os argumentos apresentados, desacompanhados de documentação comprobatória da execução das despesas por ela atestadas, são insuficientes para reformar a decisão atacada, esta deve ser mantida em seus exatos termos.'*

*Como se extrai do excerto acima, a solidariedade do embargante decorreu do fato de ele ter concorrido para a ocorrência do dano ao erário.*

*Por fim, quanto ao percentual por ele devido, vide item I desta instrução.*

*Dessa forma, como a referida questão fora devidamente enfrentada, a alegada omissão não subsiste, devendo ser considerado improcedente seu argumento.*

*Argumento*

*Discorre acerca da prescrição, afirmando que o débito data de 13 anos atrás, o que deveria levar ao reconhecimento da prescrição. Assevera que a reparação ao erário seria uma reparação civil e não uma penalidade, prescrevendo assim em 3 anos de acordo com o art. 206 do Código Civil. Calcula, e conclui que a prescrição ter-se-ia ocorrido em 2005.*

*Análise*

*Ora, ao apresentar referido argumento, o embargante vai além do objeto dos embargos de declaração adentrando no mérito da questão. Contudo, a atual espécie recursal se mostra imprestável para tal fim, na medida em que seu escopo limita-se a verificar a ocorrência de contradições, omissões e obscuridades constantes da decisão ora embargada.*

*Registra-se, porém, que a ação de ressarcimento ao erário é imprescritível, conforme comando da Carta Magna, reafirmado por intermédio da interpretação da Suprema Corte no âmbito do Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF. Ademais, quanto à pretensão punitiva, a jurisprudência desta Corte é pacífica, conforme destacado no seguinte julgado:*

*'Compulsando a jurisprudência deste Tribunal, percebe-se que esta Corte de Contas, com o Acórdão nº 2.709/2008-Plenário, pacificou seu entendimento sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.*

*62. Para a pretensão punitiva, no entanto, adota-se o prazo prescricional de dez anos, por ser a regra prevista no artigo 205 do Código Civil, na falta de lei específica. Consoante esse entendimento, deve-se aplicar o prazo prescricional de 10 (dez) anos, previsto no art. 205 da Lei nº 10.406/2002, quando não houver, em 11/01/2003, ocorrido o transcurso de mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos estabelecido na lei revogada; sendo que sua contagem dar-se-á por inteiro, a partir de 11/01/2003, data em que a referida norma entrou em vigor; e que, ao contrário, quando, nessa data, houver transcorrido mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos, a prescrição continua a correr nos moldes do Código Civil anterior, como determina o art. 2.028 da nova lei.' Acórdão 71/2010 - Plenário Ministro Relator: José Múcio Monteiro.*

*Ademais, há que se considerar, ainda que a citação interrompe a prescrição, não tendo havido tempo hábil para que aquela seja declarada quanto à pretensão punitiva do Estado.*

*Dessa forma, o argumento ora apresentado deve ser declarado improcedente.*

*Argumento*

*Por fim, afirma que a decisão teria sido contraditória ao afastar qualquer alusão à natureza privada dos conselhos de fiscalização profissional, apesar de constar que até setembro de 1999 estaria vigente o art. 58 da Lei 9.649/1998, quando da decisão do STF a respeito. Coloca que o regime jurídico sempre fora permeado de indefinições, nunca tendo havido definição acerca da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional ante as suas peculiaridades. Tal quadro de indefinição seria, a seu ver, suficiente para afastar a pretensão punitiva deste TCU, pois esta pressupõe um juízo de certeza e previsibilidade, ausentes no presente caso em concreto.*

*Requer seja sanada a contradição apontada.*

*Análise*

*Cumpre informar ao embargante não lhe assistir razão quanto à aventada contradição. Como informado pela decisão ora embargada, este assunto já fora demasiadamente discutido por esta Corte de Contas no âmbito deste processo, senão vejam-se trechos do relatório e voto condutores do sobredito* ***decisum****:*

*'RELATÓRIO*

*II) Recorrentes: Wagner Huckleberry Siqueira (Anexo 5) e Adolpho da Silva Oliveira (fls. 5 e 6, Anexo 8)*

*Argumentos*

*15. Informe-se que os recorrentes apresentam os mesmos argumentos em sede de preliminar. Nessa linha, em respeito à economia processual, estes serão analisados em conjunto.*

*16. Os recorrentes retomam a discussão acerca da natureza privada dos conselhos. Afirmam não estar questionando a necessidade de o conselho prestar contas ao TCU, mas sim salientando que, na época das contas ora analisadas, a natureza jurídica dos conselhos, estabelecida pela MP 1549-35, posteriormente transformada na Lei 9649/1998, seria privada, o que autorizaria a contratação de funcionários e serviços da mesma forma que a atividade privada, tendo em vista que o referido diploma legal teria afastado dos conselhos diversos institutos típicos da Administração Pública.*

*17. Colocam que na época das presentes contas havia insegurança jurídica causada pelo legislador, sendo descabidas punições decorrentes de contratações sem licitação, desde que comprovada a boa-fé, a ausência de sobrepreço e a efetiva realização do objeto contratado.*

*18. Afirmam ter agido de acordo com a legislação vigente à época dos fatos.*

*19. Requerem análise desse argumento a fim de ver reconhecida sua boa e regular gestão, de acordo com o ordenamento jurídico em vigor em 1998.*

*Análise*

*20. No que tange ao argumento acima apresentado, este já fora objeto de apreciação em dois momentos, quando da análise das citações e audiências e em sede de embargos de declaração. Veja-se, quanto a este último, o seguinte trecho do relatório condutor do Acórdão 1.118/2009 – TCU – Plenário, com cuja análise se anui plenamente:*

*'2 – Firmar entendimento de que:*

*a) os Conselhos de Fiscalização do exercício Profissional têm natureza de autarquia especial, sendo, portanto, partícipes da Administração Indireta da União;'*

*21. Ainda nessa esteira, este Tribunal, ao apreciar o TC 001.288/1998-9 que tratou de estudo por parte de Grupo de Trabalho, instituído pela Presidência em 29/10/1997, com o objetivo de verificar o alcance das disposições contidas na Medida Provisória nº 1.549-35, de 9/10/97, quanto à atividade de controle nos conselhos profissionais, decidiu, dentre outras deliberações, o seguinte:*

*Decisão 701/98 – TCU – Plenário*

*'8.1 – firmar o entendimento de que os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em face do disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei n.º 8.443/92;'*

*22. Assim, observa-se que a jurisprudência desta Corte de Contas sempre foi uníssona no sentido de que os conselhos profissionais, têm natureza jurídica de autarquia, uma vez que revestidos pelo manto*

*do poder de polícia, exclusivo da Administração Pública, arrecadam e gerenciam recursos de natureza tributária, estando, dessa forma, obrigados a se submeterem aos ditames aplicáveis à Administração Pública.*

*23. Desta forma, verifica-se que não há que se falar em contradição nos termos do Acórdão, pois que a questão atinente à natureza jurídica dos conselhos profissionais foi amplamente discutida nos autos, tendo, inclusive, o Ministro-Relator ratificado o entendimento, manifestando-se em seu voto, em conclusão à matéria, nos seguintes termos:*

*'8. Cabe ressaltar que, ainda que se admitisse possível a alteração da natureza jurídica das referidas entidades, mediante atribuição de personalidade jurídica de direito privado, isso em nada afetaria as ilegalidades praticadas, pois a referida MP não mencionou nem afastou de plano a incidência da Lei nº 8.666/93 que, como é sabido, é aplicada também a entidades de direito privado, a exemplo de empresas públicas e sociedades de economia mista.*

*9. Portanto, qualquer alegação dos responsáveis no sentido de que o CRA/RJ não estava obrigado a observar as disposições da Lei nº 8.666/93 deve ser descartada.' (grifou-se)*

*21. Assim, não assiste razão aos indigitados, pois como bem exposto acima, ainda que se discutisse à época dos fatos acerca da natureza jurídica dos Conselhos, em nenhum momento o ordenamento jurídico afastou a obrigatoriedade de observância dos comandos da Lei nº 8.666/1993, o que põe por terra a tese de insegurança jurídica.*

*22. Por fim, cumpre ressaltar o entendimento firmado pela Decisão 701/98 – TCU – Plenário, acima referenciado, no sentido de que os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em face do disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 8.443/92.*

*VOTO*

*28. Não havendo novos elementos a serem apresentados, os responsáveis insistem em rediscutir questões já pacificadas, não somente nos autos, mas também na jurisprudência do Tribunal, como, por exemplo, a natureza jurídica de conselhos representativos de profissionais.*

*29. A auditora da unidade técnica especializada volta a esclarecer a suposta polêmica que envolveria tal questão. Para encerrar a discussão, bastaria atentar para o que o relator do recurso de revisão, Ministro Ubiratan Aguiar, asseverou logo na abertura do seu voto, a saber:*

*'Como questão preliminar, saliento que rejeito, desde já, qualquer alusão à natureza privada dos conselhos de fiscalização profissional. Já à época dos fatos, o entendimento deste Tribunal acerca da natureza jurídica desses conselhos era no sentido de que têm natureza autárquica especial, integrando, portanto, a administração indireta da União (Decisão nº 830/96-Plenário). Em 1998, em estudo para verificar o alcance das disposições contidas na Medida Provisória nº 1.549-35, de outubro de 1997, no tocante à atividade de controle nos conselhos profissionais, firmou-se o entendimento de que essas entidades estavam obrigadas a prestar contas a este Tribunal (Decisão nº 701/98-Plenário). (...) Cabe ressaltar que, ainda que se admitisse possível a alteração da natureza jurídica das referidas entidades, mediante atribuição de personalidade jurídica de direito privado, isso em nada afetaria as ilegalidades praticadas, pois a referida MP não mencionou nem afastou de plano a incidência da Lei nº 8.666/93 que, como é sabido, é aplicada também a entidades de direito privado, a exemplo de empresas públicas e sociedades de economia mista. Portanto, qualquer alegação dos responsáveis no sentido de que o CRA/RJ não estava obrigado a observar as disposições da Lei nº 8.666/93 deve ser descartada.'*

*Leitura atenta dos excertos acima permite concluir que a natureza jurídica do CRA/RJ em nada interferiu nas ilegalidades praticadas. Sendo certo que esta questão encontra-se pacificada no âmbito desta Corte de Contas, considera-se improcedente a alegação do embargante.*

*Embargos de Abílio Thomaz de Freitas, Wagner Huckleberry Siqueira e Vanessa Huckleberry Portela Siqueira*

*Os embargantes acima relacionados apresentaram argumentos em comum que serão analisados neste momento, em conjunto, por economia processual. Naquilo que destoarem serão analisados separadamente, em seguida.*

*Argumento*

*Asseveram que as penalidades impostas seriam ilegais de acordo com o disposto na Lei 9.784/1999. Colocam que a análise realizada teria sido frágil, pois pautou em argumentação anterior.*

*Afirmam que deveria ser considerado o prazo de 5 anos, como prescricional. Nessa linha, como os atos considerados irregulares se refeririam aos idos de 1998 a 2001, qualquer púnica ou cobrança estaria prescrita de acordo com a referida lei.*

*Destacam que a prescrição poderia ser reconhecida de ofício.*

*Requerem regularização do julgado.*

*Análise*

*Informe-se que essa questão já fora devidamente enfrentada por esta instrução nos itens 19 a 22. Dessa forma, de acordo com a análise ali contida, não assiste razão aos embargantes, não cabendo reconhecimento de ofício da prescrição, na medida em que esta não ocorreu.*

*Argumento*

*Afirmam que a decisão embargada teria incorrido em erro de interpretação, no que tange ao lapso temporal da vigência da Lei 9.649/1998. Colocam que o recurso de reconsideração teria questionado a vigência imediata e cogente dos dispositivos da medida provisória, a impossibilidade de o administrador público inovar de forma contrária a qualquer dispositivo legal vigente e a inobservância dos termos da Lei 9.784/1999 em relação aos processos administrativos sob exame.*

*Colocam ter deduzido que esta Corte teria duas formas de análise acerca do lapso de vigência da Lei 9.649/1998, uma acerca das contratações de pessoal e outra sobre contratos, nas palavras dos embargantes. Apontam tal fato como uma incongruência. Sustentam ainda seu argumento afirmando que o STF somente teria declinado os efeitos da decisão suspensiva em 2003, o que afastaria qualquer regra que sustentasse o entendimento firmado pela decisão ora embargada.*

*Requerem esclarecimento da alegada contradição.*

*Análise*

*Os embargantes tentam de forma transversa rediscutir o mérito da questão. Contudo, os embargos de declaração não se prestam a análise de mérito. Não se verificou qualquer contradição acerca da vigência da Lei 9.649/1998.*

*Dessa forma, não lhes assiste razão.*

*Argumento*

*Apontam omissão na decisão embargada, pois consideram que esta Corte de Contas não teria verificado o fato de os documentos apontados como novos para subsidiar o conhecimento do recurso de revisão já constavam em processos anteriormente julgados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues. Colocam que esse argumento não teria sido analisado, e, portanto, requerem saneamento dessa omissão, sob pena de nulidade da decisão embargada.*

*Análise*

*Cumpre informar aos embargantes não lhes assistir razão quanto à aventada omissão, na medida em que a decisão embargada analisou de forma exaustiva a admissibilidade do recurso de revisão considerando, sim, os aspectos levantados pelos indigitados, senão veja-se trecho do relatório condutor do referido* ***decisum****:*

*'8. Os recorrentes trazem alegações quanto à inadmissibilidade do recurso de revisão interposto pelo MP/TCU contra a decisão que julgou as contas do CRA/RJ referentes ao exercício de 1998. Nesse sentido, discorrem acerca da natureza do recurso de revisão, aproximando-o da ação rescisória, o que acarretaria interpretação restritiva do conteúdo da referida espécie recursal.*

*9. O Sr. Abílio afirma que nenhum documento novo foi trazido em relação à sua pessoa, tendo em vista que o parecer por ele emitido em processo de contratação, com indícios de não atender aos comandos da Lei 8.666/1993, já se encontrava nos autos do processo de contas. Nessa linha, conclui pela inadequação do recurso de revisão.*

*10. Ademais, consideram ter ocorrido preclusão, pois a irregularidade formal a eles imputada deveria ter sido objeto de reconsideração e não de revisão, em face da ausência de fundamento para o conhecimento do recurso de revisão.*

*Análise*

*11. Compulsando os autos, verifica-se não assistir razão aos recorrentes. Isto porque não foi localizado no volume em que se encontra a prestação de contas do exercício de 1998 os documentos por eles referidos como fundamento do recurso de revisão impetrado pelo MP/TCU contra a sua pessoa.*

*12. Considera-se oportuno reproduzir aqui o exame de admissibilidade proferido previamente por esta Serur, com o qual se anui plenamente, a fim de esclarecer a questão levantada pelo recorrente quanto a 'documento novo' e adequação do recurso de revisão no presente caso em concreto:*

*'(...)*

*Ocorre que, a nosso ver, a aplicação analógica das regras oriundas do Direito Processual Civil nem sempre se vislumbra como a mais adequada, em razão das especificidades existentes no processo de contas desta Corte.*

*Uma dessas especificidades refere-se à possibilidade de o Ministério Público junto ao TCU interpor recurso de revisão em face de indícios de elementos eventualmente não analisados pelo Tribunal na decisão original que podem, inclusive, conduzir ao agravamento da situação do responsável ou à inclusão de novos responsáveis, nos termos do art. 288, §§ 2º e 3º, parte final, do RI/TCU. Nesse caso, percebe-se que o recurso do MP/TCU fundamenta-se em 'elementos novos', ou melhor, em 'irregularidades novas' que ainda não foram examinadas por esta Corte de Contas no acórdão recorrido, constituindo-se, na verdade, em uma ampliação da matéria inicialmente julgada (**causa petendi**). O impacto dessas 'irregularidades novas' nas contas anuais ordinárias do órgão somente ocorre em decorrência dos disposto no art. 206, **caput** e § 1º, do RI/TCU.*

*Cumpre destacar que a hipótese de interposição de recurso de revisão prevista no art. 288, § 2º, do RI/TCU não se confunde com a estabelecida no art. 35, III, da Lei nº 8.443/92, pois, naquele caso, os elementos novos trazidos aos autos, conquanto possam ser considerados como 'documentos novos', não possuem qualquer eficácia sobre a prova produzida. Tal eficácia pressupõe, por óbvio, a existência de uma prova já produzida nos autos sobre a questão discutida, sendo o objeto do recurso, justamente, a desconstituição dessa prova. Conforme visto acima, no recurso de revisão interposto com base no art. 288, § 2º, do RI/TCU, não se busca a desconstituição de provas de questões já apreciadas nos autos, mas sim, a constituição de provas sobre matéria nova ao processo, acerca da qual os responsáveis nunca tiveram a oportunidade de se manifestar. Há, portanto, ampliação da matéria julgada no processo, situação essa não encontrada no art. 35, inc. III, da Lei nº 8.443/92, já que, neste caso, os 'fatos novos' que possibilitam o conhecimento do recurso de revisão devem, necessariamente, ser pertinentes às questões já julgadas nos autos, a fim de que possam desconstituir as provas produzidas sobre essas questões.*

*No que diz respeito à ação rescisória, não é admitido a proposição dessa espécie recursal com base em questões ainda não analisadas na ação judicial, visto que o 'documento novo' previsto no art. 485, II, do CPC deve ser capaz, por si só, de assegurar pronunciamento favorável ao autos, devendo, então, necessariamente, estar relacionado à questão objeto de discussão na ação (a respeito do tema, **vide** também: MIRANDA, Pontes de. Tratado da Ação Rescisória. Campinas: Bookseller, 1998, p. 327 e CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil. 7.ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, vol. 2, p. 20).*

*Dessa forma, verificamos que recurso de revisão e ação rescisória, embora similares, não se tratam de institutos processuais idênticos, uma vez que aquele admite o 'fato novo' ainda não apreciado no acórdão recorrido como hipótese de seu recebimento. Assim, concluímos não ser adequada a simples transposição dos conceitos oriundos do processo civil sem atentar para as especificidades do processo no TCU.*

*No presente processo, o recurso de revisão interposto pelo MP/TCU (Anexo 1) teve por fundamento a ocorrência de irregularidades novas apuradas em processo de denúncia (TC 005.814/2004-5), as quais não foram apreciadas por ocasião do julgamento original das contas ordinárias constituídas no presente processo. Desta feita, vislumbramos que a referida impugnação do **Parquet** não operou à plena semelhança de uma ação rescisória existente no processo civil, pois além de rescindir e rejulgar a deliberação original, funções típicas da ação rescisória, julgou questões (fatos novos) que não compuseram inicialmente o processo, situação específica inexistente na disciplina da ação rescisória.*

*Nestes termos, havendo uma decisão original terminativa em processo de contas sobre os 'fatos novos' apresentados com fundamento no art. 288, § 2º, do RI/TCU, entendemos ser cabível a interposição do presente recurso de reconsideração, à luz do disposto nos arts. 32, inc. I, e 33 da Lei n. 8.443/92, c/c art. 285,* ***caput,*** *do RI/TCU.*

*Ademais, cabe ressaltar que a impossibilidade de se interpor recurso de reconsideração se constituiria em uma supressão de instância, pois se os 'fatos novos' ensejadores do recurso do revisão do MP/TCU tivessem sido apurados antes do julgamento original, haveria a possibilidade de se interpor o mencionado recurso e, posteriormente, o recurso de revisão.*

*Com essas considerações, entendemos que o conhecimento do recurso interposto como Recurso de Reconsideração se afigura mais adequado à disciplina processual específica desta Corte de Contas.' (grifou-se)*

*13. Assim, no presente caso, verifica-se que as irregularidades constatadas no âmbito do TC 005.814/2004-5, autuado por meio de denúncia, não constaram do processo de prestação de contas ordinárias, constituindo, dessa forma, documento novo hábil e suficiente para o conhecimento do recurso de revisão impetrado pelo* ***Parquet*** *especializado, como bem salientou o voto condutor da decisão ora recorrida, senão veja-se:*

*'Conheço do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, por preencher os requisitos constantes do art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92 e por restar comprovada a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, desconhecidos deste Tribunal à época do julgamento das contas do CRA/RJ referentes ao exercício de 1998 (Relação nº 57/2000, Gab. Min. Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 34/2000, 2ª Câmara, Sessão de 14/9/2000).*

*2. Com efeito, os diversos atos e contratos examinados nestes autos somente vieram ao conhecimento do TCU após as diligências promovidas no âmbito do TC 005.814/2004-5, versando sobre denúncia convertida em tomada de contas especial, instaurada após o julgamento das presentes contas. Os diversos volumes do referido processo estão repletos de documentos que não foram submetidos anteriormente à apreciação desta Corte de Contas, constituindo, portanto, documentos novos com eficácia bastante para alterar o juízo firmado sobre a regularidade das presentes contas.'*

*14. Nessa linha, também descabida a preliminar de preclusão, tendo em vista a legitimidade do recurso de revisão ora questionado.*

*<u>Argumento</u>*

*Asseveram que as contas do CRA/RJ foram aprovadas e arquivadas sem a indicação de irregularidades. Nessa linha, questionam o fato de um procedimento administrativo, cuja validade, a seu ver, seria discutível, ser capaz de anular tais contas e aplicar penalidades em série pelos mesmos motivos. Afirmam que a decisão ora embargada teria ferido o principio da adequação entre meios e fins.*

*Dizem não se resignar com o fato de ano após ano as contas terem sido aprovadas e também com a repetida aplicação de penalidades decorrentes de atos originariamente aprovados.*

*Nessa linha, a embargante, Sra. Vanessa, coloca que, se as contas foram rejeitadas em um único procedimento, esta Corte não poderia proceder à análise separada de todos os anos, mas sim em conjunto, o que evitaria aplicações de penalidades infindáveis. Considera, ainda, que teria sido a omissão da entidade fiscalizadora que teria gerado essas penalidades cumuladas, demonstrando a inadequação de tal procedimento, segundo o previsto no art. 2º, inciso VI, da Lei 9.784/1999 bem como feriria a proporcionalidade.*

*Colocam que a aprovação das contas levava os gestores a crerem que deveriam manter a forma administrativa vigente. Afirmam não ter ocorrido dano nem apropriação indevida por parte dos responsáveis.*

*Colocam que o conteúdo do item 33 do voto condutor da decisão embargada fundamentaria sua anulação, ao se referir ao poder-dever se esta Corte de Contas rever seus atos.*

*Afirmam que as contradições e os erros materiais seriam visíveis e mereceriam declaração e revisão expressa de forma, que desde já requerem.*

*<u>Análise</u>*

*Quanto a este argumento, cumpre informar aos embargantes não ter sido apontada qualquer contradição, omissão ou obscuridade. O que se pretende com o argumento acima é rediscutir o mérito da questão. Contudo, os embargos de declaração não se prestam a análise de mérito.*

*Frise-se que o poder-dever desta Corte de revisar seus atos não impõe a não observância das regras processuais previstas no ordenamento jurídico para os embargos de declaração, exceto quanto a questões de ordem, que não é o caso.*

*Dessa forma, os argumentos apresentados não devem ser acolhidos por destoarem do escopo dos embargos de declaração.*

*Argumento*

*Asseveram que a decisão embargada não teria examinado as supostas falhas nos procedimentos licitatórios, limitando-se a fundamentar as condenações na ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade. Colocam que o presente caso em concreto não decorreria dos princípios de direito administrativo, mas sim da continuidade de formatação administrativa que vinha sendo aprovada e aceita, a seu ver, por este TCU desde 1997.*

*Afirmam não terem verificado qualquer dano ou prejuízo decorrentes das contratações efetuadas.*

*Discorrem acerca das imputações de falta de previsão e detalhamento de recursos orçamentários.*

*Dizem que alguns elementos contidos nos autos decorreriam de imputações sem embasamento probatório, tal como as contratações em duplicidade (IDORT, NUSEG e Serviços Jurídicos), pois restaria cristalina a divergência nas prestações contratadas, que tinham evidentes diferenças de natureza e origem.*

*Concluem que a contradição seria evidente, pois 'com efeito, o argumento que rejeita é justamente o que dá suporte à situação fática apresentada'.*

*Requerem consolidação das penas imputadas e motivações determinantes bem como a indicação das motivações que acarretaram sua condenação e dos critérios de graduação das penalidades.*

*Análise*

*Verifica-se novamente tentativa de se rediscutir o mérito, contudo, como já informado anteriormente os embargos de declaração não se prestam a tal papel.*

*A análise empreendida por esta Corte acerca da duplicidade de contratações pautou-se no confronto entre as descrições dos serviços de cada contrato, conforme se extrai da leitura do seguinte trecho do relatório condutor da decisão ora embargada:*

*'25. A contratação direta do Escritório de Advogacia Viegas e Corrêa, por inexigibilidade de licitação, não observou as disposições da Lei nº 8.666/93. Na verdade, os serviços contratados eram comuns, não se exigindo nenhum atributo especial do escritório, nem se mostrando singulares os serviços pretendidos. A alegação de que a escolha seguiu os parâmetros de igualdade e eficiência e de que se obteve relação custo-benefício favorável ao CRA/RJ em nada afeta a mencionada conclusão. Essas duas condições devem estar presentes em todas as contratações da administração pública. Ademais, como já dito anteriormente, essa contratação representou duplicidade em relação aos serviços que vinham sendo prestados pelo Idort, conforme Termo Aditivo nº 02/98.'*

*Dessa forma, a decisão embargada fundamentou sua análise no Termo Aditivo nº 2/98. Considerações de mérito acerca dessa análise não podem ser revistas em sede de embargos de declaração. Nessa linha, os argumentos ora apresentados não merecem ser acolhidos.*

*IV) Embargos de Wagner Huckleberry Siqueira*

*Argumento*

*Coloca que a decisão embargada teria se omitido ao deixar de mencionar que as denúncias tratadas no TC 005.814/2004-5 teriam sido arquivadas por falta de prova, o que afastaria o necessário desenvolvimento regular do processo.*

*Por fim, requer reconhecida a nulidade da decisão embargada, pois não haveria elementos legitimadores de uma segunda revisão.*

*Análise*

*Importante esclarecer os indigitados que o TC 005.814/2004-5 não fora arquivado por falta de provas, como querem fazer acreditar. Em verdade, o referido TC angariou provas para subsidiar a*

*reabertura de contas. Como já havia contas julgadas em relação aos fatos ali constantes, necessário se fez respeitar o devido processo legal e proceder à reabertura das contas por meio de recurso de revisão do MP/TCU, dando oportunidade de ampla defesa e contraditório aos responsáveis que deveriam se manifestar no âmbito de suas contas para que a gestão fosse devidamente contextualizada. Nessa linha, não há que se falar em nulidade pelo argumento ora enfrentado.*

*Embargos de Vanessa Huckleberry Portela Siqueira*

*Argumento*

*A recorrente afirma que a decisão embargada teria fundamentado sua decisão no sentido de reduzir a multa, mas teria decidido de forma contrária, o que demonstraria uma contradição.*

*Assevera que dois de seus argumentos não teriam sido analisados, o que configuraria omissão desta Corte de Contas. Reapresenta a alegação que cita o Acórdão 100/2004 que determinou a abertura da Inspeção Especial nas prestações de contas do CRA/RJ, reafirmando que no Acórdão 798/2008 – TCU – Primeira Câmara a parecerista, Sr. Vanice Lírio do Valle, teria sido inteiramente liberada, enquanto que a embargante teria sido condenada ao pagamento de multa pelo Acórdão 1822/2008 – TCU – Plenário. Transcreve inteiro teor do julgado da Suprema Corte acerca da responsabilização do parecerista jurídico.*

*Afirma que sua argumentação teria sido afastada sem qualquer análise, o que, a seu ver, comprovaria ausência de fundamentação para sua condenação bem como revelaria decisões paradoxais decorrentes de um mesmo fato, o que feriria o principio da isonomia.*

*Requer sejam a contradição e a omissão acima apontadas resolvidas.*

*Análise*

*Não assiste razão à indigitada. Leitura atenta da decisão embargada permite concluir que as alegações acima citadas foram exaustivamente analisadas, conforme o seguinte trecho do relatório condutor do referido* ***decisum****:*

*'168. Em seguida, a recorrente, ainda sobre o tema, apresenta o Acórdão 798/2008 – TCU – Primeira Câmara em que se teria dado tratamento diferenciado a outra parecerista que também teria sido favorável à contratação do mesmo escritório jurídico por meio de inexigibilidade de licitação, o que, a princípio, iria de encontro ao exposto nos itens anteriores.*

*169. Ora, da leitura atenta do relatório e voto condutores da referida decisão, verifica-se não assistir razão à recorrente. Isto porque o parecer emitido pela 'Sra. Vanice Regina Lírio do Valle logrou satisfazer o condicionamento imposto, demonstrando aos gestores a existência de questões jurídicas relevantes sobre o enquadramento pretendido, o que tornou o Presidente do CRA/RJ apto a depreender o enquadramento jurídico da situação consultada. Conclui-se, portanto, que deva a parecerista, neste caso concreto, ter suas contra-razões acolhidas por este Tribunal.' (trecho extraído do relatório condutor do referido Acórdão). Veja-se, ainda, deste:*

*'É a partir da jurisprudência desta Corte que, como já dito, entende-se afastável a responsabilização dos autores de pareceres jurídicos, se demonstrada a eventual complexidade jurídica da matéria questionada, se apresentada argumentação provida de devida fundamentação e se defendida tese aceitável na doutrina ou jurisprudência, ainda que considerada equivocada. Assim, se o parecerista, em resumo, apresenta apenas o entendimento adotado, torna-se corresponsável por decisão tomada em sua linha. Tal não é caso.' (grifou-se)*

*170. Veja-se também o trecho abaixo transcrito da referida peça processual situado antes do afastamento da responsabilidade da parecerista naquele caso em concreto, com cuja análise se anui plenamente:*

*'De início, conforme já abordado, o precedente invocado torna-se de fato indicação da jurisprudência do STF, não além, em que pese a competência desta Corte de Contas e o princípio da independência das instâncias, pois os efeitos da deliberação invocada são inter partes e* ***ex nunc****, ou seja, restritos ao caso a que se referiu o julgado, que pode possuir circunstâncias peculiares diversas do caso concreto, e que não vincula o entendimento da tese. A se ver, ademais, as conseqüências da análise, pelo STF, do controle incidental da constitucionalidade. Tanto que o precedente também ressalva, claramente, que não é imediata e ampla a aplicação do entendimento pretendido pelos responsáveis,*

*como expressa a ementa da concessão da segurança: `o advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/1994, art. 32. III.*

*Quanto à questão da atuação jurisdicional do TCU e a imunidade dos advogados e procuradores, admite o Tribunal a responsabilização dos autores de pareceres jurídicos desarrazoados, desprovidos de devida fundamentação e que não defendam tese aceitável ou defensável na doutrina ou jurisprudência (Acórdãos n. 512/2003; 19/2002; 68/2004; 190/2001, todos do Plenário). Faz-se excerto de trechos do Voto condutor da primeira das deliberações citadas, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues:*

*'(...). A responsabilidade do advogado, autor de parecer jurídico, deve ser desdobrada em pelo menos duas esferas distintas. Na primeira, a responsabilidade do advogado pelo exercício profissional da advocacia, na qual caberia ao Conselho Seccional da OAB, nos termos do art. 32 da Lei 8.906/94, a aplicação das sanções disciplinares, como censura, suspensão, exclusão e multa nas hipóteses discriminadas no Estatuto da Advocacia, sem exclusão da jurisdição comum, perante as autoridades judiciais competentes. Na segunda, a responsabilidade imputada ao autor do parecer jurídico está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, disciplinada pela Lei 8.443/92, cuja fiscalização se insere na competência deste Tribunal. (...) O fato de o autor de parecer jurídico não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiro ou valores públicos não significa que se encontra excluído do rol de agentes sob jurisdição deste Tribunal, nem que seu ato se situe fora do julgamento das contas dos gestores públicos, em caso de grave dano ao erário. Os particulares, causadores de dano ao Erário, também estão sujeitos à jurisdição do TCU. Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omisso ou tendencioso, com grave erro, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a concretização do dano ao erário. Assim, sempre que o parecer jurídico pugnar desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, num contexto em que a fraude se apresente irretorquível, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.'*

*Acredita-se que a doutrina administrativista seja predominante nessa linha. A exemplo, Marçal Justen Filho entende que:*

*'(...) ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos autos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento dos seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo'. (**in** Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., Dialética, São Paulo, 1998, p.358). Se Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que a responsabilidade solidária do órgão jurídico só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave ou erro grosseiro por parte do advogado, assevera, também, que: `(...) normalmente se afirma que os pareceres jurídicos são de natureza opinativa, não obrigando a autoridade administrativa a acatar as suas conclusões. Se ela discordar, poderá adotar decisão diversa, desde que adequadamente fundamentada. No entanto, normalmente, o que ocorre é que as autoridades, quando solicitam o parecer, decidem com base nele, já que proferido por profissional da área jurídica, que se presume habilitado para o exercício desse mister. Nesses casos, o parecer, ainda que não mencionado expressamente no ato decisório, constitui a sua própria motivação, constante do processo de licitação; ele integra o ato administrativo, como requisito formal hoje considerado essencial à validade do ato pela doutrina mais autorizada. (...) (**in** Temas Polêmicos Sobre Licitações e Contratos, 1ª ed., 1995, p. 118).'*

*171. Informe-se constar do excerto acima a análise complementar do argumento rebatido no item 111 desta instrução.*

*172. Naquele caso em concreto, considerou-se, apesar do grave erro reconhecido e constatado na conclusão do parecer, que a parecerista demonstrou a complexidade jurídica da matéria questionada ao expor toda a polêmica envolvida acerca da contratação por inexigibilidade, municiando o gestor de possibilidades jurídicas. No presente caso, tal não ocorreu, conforme teor do parecer da recorrente à fl. 169, anexo 2, vol. 24, sendo, ainda, mais grave o fato de a recorrente fazer parte dos quadros do Conselho e estar ciente de que se já havia sido contratado o Idort/RJ para o mesmo objeto, impondo a emissão de parecer desfavorável por todas essas questões.*

*173. Dessa forma, não há que se falar em subsunção de casos concretos, tendo vista as peculiaridades envolvidas em cada um, não cabendo conceder tratamento igualitário, conforme requerido pela recorrente.*

*174. A alegação de que não houve superposição de atividades entre o escritório jurídico e o Idort/RJ pela recorrente é vazia. Quanto a esta irregularidade cumpre verificar os itens 64/67 desta instrução.*

*175. A análise do item 158 desta instrução se encontra nos itens 20/22, 74/76 e no 87/90, sendo desnecessário tecer maiores considerações.*

*176. Dessa forma, os argumentos apresentados pela recorrente não devem prosperar.'*

*No que tange à alegação de contradição entre o relatório e voto condutores da decisão ora embargada, também não assiste razão à recorrente, pois o fato de o relatório propor a redução da penalidade não implica necessariamente que o Ministro Relator adote como razões de decidir o ali exposto. No presente caso em concreto, no voto condutor, esclareceu-se a divergência de entendimento. Veja-se o trecho abaixo extraído na referida peça em que se faz a referida ressalva:*

*'14. Quanto ao mérito, manifesto anuência à essência dos fundamentos que embasaram a proposta da unidade técnica especializada, incorporando-as a este voto.*

*15. No entanto, verifico que não assiste razão à Serur ao sugerir o provimento parcial dos recursos interpostos por Wagner Huckleberry Siqueira e Vanessa Huckleberry Portela Siqueira.'*

*Dessa forma, não assiste razão à embargante.*

*CONCLUSÃO*

*Assim, não cabe acolher os presentes embargos, na medida em que não foram identificadas as alegadas omissões e contradições.*

*PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

*Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:*

*a) conhecer dos embargos de declaração opostos pelos Srs. Abílio Thomaz de Freitas, Wagner Huckleberry Siqueira, Leonardo Ribeiro Fuerth, Vanessa Huckleberry Portela Siqueira e Adolpho da Silva Oliveira, com fulcro no art. 32, inciso II, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, não acolhê-los; e*

*b) comunicar aos embargantes, bem como aos demais interessados, da decisão que vier a ser adotada.*"

É o relatório.

VOTO

Em exame embargos de declaração opostos por Abílio Thomaz de Freitas (ex-Vice Presidente do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro - CRA/RJ), Wagner Huckleberry Siqueira (ex-Presidente do CRA/RJ), Leonardo Ribeiro Fuerth (ex-Diretor Executivo do CRA/RJ), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira (ex-servidora do CRA/RJ) e Adolpho da Silva Oliveira (ex-servidor do CRA/RJ) ao Acórdão 603/2011 - Plenário, que conheceu e negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos por tais responsáveis contra o Acórdão 1833/2008 - Plenário.

2. O processo trata originalmente da prestação de contas do CRA/RJ, referente ao exercício de 1998.

3. Inicialmente, as contas foram julgadas regulares, nos termos da deliberação proferida por este Tribunal, na Sessão de 14/9/2000 (Relação 57/2000, Ata 34/2000 - 2ª Câmara).

4. Posteriormente, o Ministério Público junto ao TCU interpôs recurso de revisão contra tal decisão da 2ª Câmara, em razão da verificação, na denúncia objeto do TC 005.814/2004-5, de irregularidades que teriam ocorrido na gestão do CRA/RJ, nos exercícios de 1997 a 2004, consubstanciadas em falhas nos procedimentos licitatórios, pagamentos sem a execução dos objetos contratuais e contratação de prestadores de serviços cujos sócios eram dirigentes e/ou funcionários daquele conselho.

5. O recurso do Ministério Público do MP/TCU foi conhecido, resultando no Acórdão 1833/2008 - Plenário, que, em essência, deliberou no sentido de: dar provimento ao recurso e tornar insubsistente a decisão inicial; julgar irregulares as contas de Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira, com condenação solidária ao recolhimento de débitos aos cofres do CRA/RJ e pagamento de multa individual, proporcional aos montantes devidos (cf. art. 57 da Lei nº 8.443/1992), no valor de R$ 10.000,00; julgar irregulares, sem débito, as contas de Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei Orgânica do TCU, no valor de R$ 10.000,00.

6. Em seguida, o responsável Adolpho da Silva Oliveira opôs embargos de declaração ao Acórdão 1833/2008 – Plenário, que foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 1118/2009 - Plenário.

*7.* Nesta ocasião, os nominados embargantes, pelos argumentos que apresentam, alegam a existência de omissões, contradições e obscuridades no Acórdão 603/2011 - Plenário, questionando, em síntese, o seguinte: "*não informação acerca da atualização monetária, da origem da dívida, bem como da efetiva parcela que caberia a cada um, em razão da solidariedade; acórdão omisso quanto a suposta inexistência de poderes dos ex-gestores para homologar processos de aquisições, alienações de bens, licitações e para assinar os contratos resultantes; prescrição do débito; contradição da decisão, que não teria feito alusão à alegada natureza privada dos conselhos de fiscalização profissional; não haveria relação entre dirigentes e ordenadores de despesa, sendo descabida a imputação de solidariedade; as penalidades impostas seriam ilegais, de acordo com o disposto na Lei 9.784/1999; a análise realizada teria sido frágil, pois pautada em 'argumentação' anterior; esta Corte de Contas não teria verificado o fato de que os documentos apontados como novos para subsidiar o conhecimento do recurso de revisão já constavam em processos anteriormente julgados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues; a decisão embargada não teria examinado as supostas falhas nos procedimentos licitatórios, limitando-se a fundamentar as condenações na ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade; o presente caso, em concreto, não decorreria dos princípios de direito administrativo, mas sim da continuidade de formatação administrativa que vinha sendo aprovada e aceita por este TCU desde 1997; a decisão que ora se intenta embargar omitiu-se ao deixar de mencionar que as denúncias tratadas no TC 005.814/2004-5 teriam sido arquivadas por falta de prova, o que afastaria o necessário desenvolvimento regular do processo; nos autos havia proposta de redução da multa, mas o Tribunal decidiu de forma contrária, o que demonstraria uma contradição*".

8. Os embargos devem ser conhecidos, porquanto atendidos os requisitos gerais do art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, observando-se a singularidade, a tempestividade, a adequação do documento, a legitimidade dos recorrentes e o interesse em recorrer.

9. Quanto ao mérito, registro, desde logo, que a inexistência das omissões, obscuridades e contradições alegadas deve levar à rejeição dos embargos, conforme proposta da Serur, na instrução transcrita no relatório precedente, com a qual manifesto minha plena anuência, pelos fundamentos que a embasaram e pelos que acrescento abaixo.

10. De uma simples leitura das alegações dos embargantes, acima sumariadas, constata-se que eles tentam rediscutir o mérito da questão.

11. Neste ponto, reitero que os embargos de declaração não se prestam, em regra, à alteração do mérito da decisão embargada, eis que sua finalidade é aclarar ou corrigir obscuridade, omissão ou contradição constante da decisão recorrida, em conformidade com o que prescreve o art. 34, **caput**, da Lei Orgânica desta Corte.

12. Esta modalidade recursal destina-se a verificar e esclarecer supostas omissões, contradições e obscuridades entre o relatório, o voto e o acórdão, e não, como no presente caso, quanto aos termos do oficio de comunicação da decisão ou à natureza da solidariedade, instituto do Direito Civil de conhecimento geral.

13. Também se equivocam os recorrentes quando alegam que a decisão seria contraditória pelo fato de o Relator ter expressado entendimento diferente do auditor no ponto relativo à redução da multa para dois dos responsáveis. Ora, como a divergência de entendimento foi explicitada e esclarecida, não há que se alegar contradição. O fato de constar na proposta da unidade técnica a sugestão de redução da penalidade não implica necessariamente que o Ministro-Relator deva adotar o que está ali exposto. Dissentir não pressupõe, inexoravelmente, uma contradição lógica, ainda mais quando a discrepância foi devidamente fundamentada.

14. O intento de rediscutir o mérito pelos embargantes é flagrante, como se observa da insistência no levantamento de questões atinentes à natureza dos conselhos de fiscalização profissional e à responsabilização dos gestores, assunto que foi discutido à exaustão nestes autos.

15. São desconexas com a realidade fática do caso apurado e com os fundamentos da condenação outras alegações apresentadas pelos embargantes, tais como: "*penalidades impostas de forma ilegal, porquanto em desacordo com Lei 9.784/1999*; *análise frágil, pois pautada em 'argumentação anterior*; *o presente caso não decorreria dos princípios de direito administrativo"*. Tais questionamentos são totalmente descabidos não só para a presente modalidade recursal, mas como para qualquer fase processual. Verifica-se, portanto, ou o desconhecimento dos básicos preceitos relativos à figura dos embargos de declaração, ou uma despropositada tentativa de protelar o deslinde final do processo.

16. Do cotejo dos argumentos ora apresentados pelos embargantes com os que compuseram as alegações de defesa, as razões de justificativa e os elementos do recurso de reconsideração, concluo, mais uma vez, que, não havendo novos elementos a serem carreados ao processo, os responsáveis insistem em rediscutir questões já pacificadas, não somente nos autos, mas também na jurisprudência do Tribunal.

17. Em razão disso, novamente a Serur teve que fazer alusões a trechos que constam das decisões anteriormente prolatadas nestes autos e da jurisprudência do Tribunal.

Ante o exposto, acolho o parecer da unidade técnica especializada e voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2358/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.632/1999-2 (com 26 volumes e 13 anexos)
2. Grupo I – Classe I – Embargos de Declaração
3. Embargantes: Abílio Thomaz de Freitas, ex-Vice-Presidente do CRA/RJ (CPF 008.559.607-87); Wagner Huckleberry Siqueira, ex-Presidente do CRA/RJ (CPF 032.298.747-49), Leonardo Ribeiro Fuerth, ex-Diretor Executivo do CRA/RJ (CPF 766.864.937-91), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, ex-servidora do CRA/RJ (CPF 034.039.527-38) e Adolpho da Silva Oliveira, ex-servidor do CRA/RJ (CPF 013.010.987-87)
4. Unidade: Conselho Regional de Administração do Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Serur

8. Advogado constituído nos autos: Aníbal Sérgio Corrêa de Souza (OAB/RJ 66.899)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em fase de embargos de declaração opostos ao Acórdão 603/2011 - TCU - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar os embargantes.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2358-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC-013.267/2006-7 (com 3 volumes e 2 anexos)
Natureza: Tomada de Contas Especial
Responsáveis: Iron Marques Parreira (ex-prefeito), Mauro Ricardo Machado Costa (ex-Presidente da Funasa), Antônio Leopoldo Frota Magalhães (ex-Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional), Carmen Lúcia Miranda Silveira (ex-Coordenadora Geral de Convênios) e Enerplan Construções e Comércio Ltda.
Unidade: Prefeitura Municipal de Confresa/MT

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ACEITAÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DE UM DOS ENVOLVIDOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

*RELATÓRIO*

Estes autos referem-se à tomada de contas especial de responsabilidade de Iron Marques Parreira, ex-prefeito de Confresa/MT, Mauro Ricardo Machado Costa, ex-Presidente da Funasa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães, ex-Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, Carmen Lúcia Miranda Silveira, ex-Coordenadora Geral de Convênios, e da Enerplan Construções e Comércio Ltda.

2. O auditor da extinta 7ª Secex elaborou a instrução que transcrevo a seguir (fls. 727/759):

"(...)

*7.1. Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em desfavor do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, em razão do não cumprimento do objeto pactuado no Convênio n° 2142/2000 (fls. 23/30), celebrado entre a Funasa e o Município de Confresa/MT, tendo por objeto a execução de um sistema de abastecimento de água nesse município.*

*7.2. Embora o ajuste tenha sido firmado em 30/12/2000, sua vigência teve início em 18/01/2001 e término em 23/02/2003, com prazo para prestar contas até 24/04/2003 (fl. 283), considerada a prorrogação de ofício (fl. 91). Portanto, esse convênio teve início e fim no transcurso da gestão do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA (gestão 01/01/2001 a 06/12/2003), a qual foi interrompida prematuramente em razão de renúncia ao cargo de prefeito (fls. 471/472).*

*7.3. Tendo sido repassado o montante previsto de R$ 700 mil, dividido em três parcelas conforme o quadro abaixo, caberia ao município arcar com o valor de R$ 4.030,00 (fl. 26), mediante a implementação do Programa de Educação, Saúde e Mobilização Social – PESMS, a título de contrapartida:*

| ***Ordem Bancária (nº)*** | ***Data*** | ***Valor (R$)*** |
|---|---|---|
| *2001OB008328 (fl. 42)* | *30/10/2001* | *233.333,33* |
| *2001OB009416 (fl. 43)* | *04/12/2001* | *233.333,33* |
| *2001OB010141 (fl. 86)* | *26/12/2001* | *233.333,34* |

*7.4. Após quatro visitas técnicas* ***in loco*** *(relatórios às fls. 74/75, 127/130, 165 e 279/281), a Funasa ultimou o Relatório de Visita Técnica nº 05, de 10/05/2004 (fls. 459/462), em que reitera as conclusões do relatório anterior de 04/11/2003 (fls. 279/281), a saber:*

*a) que o objeto conveniado sofria inexecução de 15%, expirada a vigência do convênio desde 23/02/2003;*

*b) que a prefeitura deveria providenciar:*

*i) acabamento e limpeza geral na captação;*

*ii) pintura em todo material em ferro fundido;*

*iii) execução da urbanização da área de captação;*

*iv) cadastramento da adutora de água bruta que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados;*

*v) funcionamento definitivo do sistema, inclusive término e instalação dos equipamentos da casa de química, pois esta só funcionou para realização de testes;*

*vi) instalação do portão de pedestre e limpeza na área da E.T.A.;*

*vii) cadastramento da rede de distribuição que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados, bem como localização das caixas de proteção dos registros;*

*viii) cadastro das ligações domiciliares que deverá conter nome e endereço dos beneficiados;*

*ix) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de fiscalização da obra por parte de técnico da prefeitura;*

*x) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de execução da obra;*

*xi) posse da área da E.T.A. e da captação;*

*xii) licença de operação emitida pelo órgão ambiental – Fema – para captação;*

*xiii) análise física, química e bacteriológica da água após realização de tratamento;*

*xiv) laudo de sondagem para execução da base do reservatório;*

*c) que os materiais e os serviços até então executados eram de boa qualidade;*

*d) que o prefeito atual (assim como o anterior) fora alertado da urgência para completar a obra inacabada, com vistas à aprovação das contas do convênio e ao atingimento do objetivo de fornecer água tratada à população municipal.*

*7.5. No que tange ao exame da prestação de contas, o Ministério da Saúde, por meio de sua Unidade de Convênios do Estado de Mato Grosso, concluiu pela* ***não aprovação****, nos termos do Parecer nº 080/2004, de 08/06/2004 (fls. 443/447), consideradas as seguintes ocorrências, as quais serão analisadas durante a apuração da responsabilidade pelo dano ao erário:*

*a) ausência de comprovação de execução do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, a título de contrapartida;*

*b) ausência do Termo de Aceitação Definitiva da Obra;*

*c) não aplicação de recursos recebidos no mercado financeiro;*

*d) ausência de cópia do despacho adjudicatório e da homologação da licitação realizada para execução do convênio;*

*e) inexecução parcial de 15% da obra contratada, conforme parecer da área técnica;*

*f) despesas sem comprovação por meio de extratos bancários;*

*g) despesas realizadas após o término da vigência do convênio.*

*7.6. Nesse ínterim, a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC realizou fiscalização* ***in loco*** *no Município de Confresa/MT, no período de 11 a 15/08/2003, em cumprimento ao Programa de Sorteio de Municípios, tendo constatado as seguintes irregularidades pertinentes aos Convênios n°s 2142/2000 e 793/2001, sem distingui-los (cf. Nota Técnica nº 961, fls. 293/297-B):*

*a) movimentação bancária na conta específica do convênio alheia ao objeto conveniado;*

*b) não comprovação de habilitação técnica da empresa Enerplan, na Tomada de Preços nº 01/2000, tendo em vista que os atestados foram apresentados em nome da empresa Pontual Construção Civis Ltda.;*

*c) incompatibilidades na concepção da captação superficial e na quantidade de ligações domiciliares, no que se refere à execução de caixa em concreto ciclópico (barragem), para elevação do nível de água e do número de ligações domiciliares;*

*d) atraso na execução da obra;*

*e) insuficiência de água para suprir a vazão da estação de tratamento;*

*f) ausência de vínculo empregatício dos operários da obra com a empresa vencedora da licitação;*

*g) não entrega dos principais componentes da estação de tratamento e reservação, tais como os filtros e a base metálica para montagem;*

*h) execução de apenas 50% do constante da planta da rede de distribuição de água;*

*i) execução de apenas 350 ligações domiciliares, muito aquém do previsto no memorial descritivo (1.400 ligações);*

*j) não instalação dos hidrômetros; e*

*k) inexecução parcial dos itens que constituem as etapas do sistema de abastecimento de água.*

*7.7. Frustradas as medidas administrativas para obter o ressarcimento, o concedente instaurou esta tomada de contas especial, provavelmente em setembro/2003 (fl. 276), pela não execução total do objeto conveniado, impondo ao ex-prefeito Iron Marques Parreira a obrigação de devolver aos cofres da União o valor total repassado via convênio, conforme o Relatório Final de Tomada de Contas Especial (fls. 487/489).*

*7.8. A Secretaria Federal de Controle Interno manifestou-se pela irregularidade das contas (Relatório às fls. 507/511; Certificado, fl. 512), com o conhecimento ministerial (fl. 514).*

*7.9. Encaminhada a esta Corte a presente TCE, a 7ª Secex procedeu à diligência à Funasa e ao Banco do Brasil-BB (fls. 519/524), para apurar indícios de apresentação de nota fiscal em duplicidade pela empresa contratada para executar as obras previstas nos Convênio n°s 2142/2000 e 793/2001, bem como para identificar outras possíveis impropriedades.*

*7.10. Em resposta (Anexo 1), a Funasa informou que o Convênio nº 793/2001, em razão de irregularidades na execução física e financeira, dera origem a tomada de contas especial, encontrando-*

*se concluída no âmbito daquele órgão (fl. 02, Anexo 1). Encaminhou ainda cópia da respectiva prestação de contas desse convênio.*

*7.11. Os documentos remetidos pelo Banco do Brasil (fls. 526/558) permitiram a esta 7ª Secex constatar (fl. 657), na prestação de contas encaminhada pelo ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, informações falsas no que tange aos beneficiários dos seguintes cheques:*

| ***Docs. enviados pelo Banco do Brasil*** | | | ***Docs. inseridos na prestação de contas*** | | ***Valor (R$)*** |
|---|---|---|---|---|---|
| *Cheque nº* | *Favorecido* | *Fls.* | *Empenho (fl.)* | *Cópia de cheque (fl.)* | |
| *850004* | *Transportadora Morro Grande* | *543/44* | *346* | *348* | *50.000,00* |
| *850005* | *Paulo Roberto dos Santos* | *549/50* | *347* | *350* | *15.000,00* |
| *850006* | *Paulo Roberto dos Santos* | *557/58* | *347* | *349* | *15.000,00* |
| *850009* | *PVC Brazil Ind. de Tubos* | *546/47* | *342* | *341* | *1.617,67* |
| *850010* | *Fortioeste Comercial Ltda.* | *541/42* | *342* | *340* | *2.046,13* |

***Da Primeira Citação e da Primeira Audiência***

*7.12. Após essa diligência, a 7ª Secex propôs e realizou (fls. 562/568), com a autorização do Ministro-Relator, as citações e as audiências a seguir especificadas:*

*7.12.1. CITAÇÃO SOLIDÁRIA do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA e da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.:*

*a) Irregularidades atribuídas ao ex-prefeito Iron Marques Parreira:*

*Execução parcial da obra (fls. 445/446), em vista dos apontamentos transcritos do Parecer Técnico Diesp/Funasa (434/436, 460/461), constatando-se, em 04/05/2004 (um ano e três meses após o término da vigência do convênio), que a obra encontrava-se paralisada, executada em 85%, e não atendia a população local. Disposições aplicáveis: alíneas 'a' e 'b', do inciso II, do art. 38 da IN/STN nº 01/1997;*

*b) Irregularidades atribuídas à empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.:*

*Emissão de notas fiscais pertinentes ao Convênio n° 2142/2000 (destinado à construção de estação de tratamento de água no município de Confresa/MT) sem a correspondente execução dos serviços, visto que a Eng.ª da Funasa, constatou, em 04/05/2004 (um ano e três meses após o término da vigência do convênio), que a obra encontrava-se paralisada, executada em 85%, e não atendia a população local. Disposições aplicáveis: alíneas 'a' e 'b', do inciso II, do art. 38 da IN/STN nº 01/1997.*

*c) débito: R$ 55.000,00 (data-base: 23/04/2002) e R$ 50.000,00 (data-base: 06/06/2002), totalizando R$ 105.000,00, correspondente à inexecução de 15% dos serviços contratados.*

*7.12.2. CITAÇÃO do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, pelas seguintes irregularidades:*

*i) Não aplicação de recursos recebidos no mercado financeiro (fl. 445). Disposições aplicáveis: itens 'e' e 'i' (fl. 25) da subcláusula 2ª, c/c a subcláusula 3ª (fl. 26), ambas da cláusula 2ª do Termo de Convênio; Débito: R$ 10.983,17;*

*ii) Emissão de cheques, no montante de R$ 82.046,13, favorecendo beneficiários diversos à empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda., contratada em virtude da Tomada de Preços nº 01/2000. Disposições aplicáveis: art. 20 da IN/STN nº 01/1997.*

*7.12.3. AUDIÊNCIA do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, pelas seguintes ocorrências:*

*- **ocorrência nº 1**: 'Não comprovação de habilitação técnica (na Tomada de Preços nº 01/2000) da empresa (ENERPLAN) vencedora de certame licitatório (fl. 297). Disposição aplicável: inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/1993;'*

*- **ocorrência nº 2**: 'Inexistência de Termo de Aceitação Definitiva da Obra (fl. 445). Disposição aplicável: alínea 'b', inciso I, do art. 73 da Lei nº 8.666/1993;'*

*- **ocorrência nº 3**: 'Não apresentação de cópia de despacho adjudicatório e homologação da licitação realizada para o objeto do convênio (fl. 445). Disposição aplicável: inciso VII do art. 38 da Lei nº 8.666/1993;'*

*- **ocorrência nº 4**: 'Inexistência de comprovação de execução do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS (fl. 445);'*

*- **ocorrência nº 5**: 'Realização de despesas após o término da vigência do convênio, Cheques nºs 850009 e 850010 (fls. 546 e 541); Disposição aplicável: item 'a' da subcláusula 2ª (fl. 27) da cláusula 7ª do Termo de Convênio.'*

*7.12.4. AUDIÊNCIA do ordenador de despesas da Funasa, Sr. CELSO TADEU DE AZEVEDO SILVEIRA (CPF 382.775.817-34), pelas seguintes ocorrências (fls. 577/578):*

*- **ocorrência nº 1**: 'Liberação antecipada de recursos do Convênio nº 2142/2000 (destinado à construção de estação de tratamento de água no município de Confresa/MT), desatendendo ao disposto no § 2º do art. 21 da IN/STN nº 01/1997;'*

*- **ocorrência nº 2**: 'Liberação de recursos em descompasso à realização da obra'.*

*7.13. Por edital (fls. 607/610), foram citados os responsáveis, Sr. Iron Marques Parreira e empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. (DOU 31/08/2007, fl. 641), e determinada a audiência do ex-prefeito (DOU 14/08/2007, fl. 639).*

***Da Revelia dos Responsáveis Citados***

*7.14. Ambos os responsáveis, Sr. IRON MARQUES PARREIRA e empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. quedaram-se revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.*

***Defesa do Sr. Celso Tadeu de Azevedo Silveira***

*7.15. O Sr. CELSO TADEU DE AZEVEDO SILVEIRA apresentou as seguintes razões de justificativa (fls. 617/635), a respeito das respectivas ocorrências nº 1 e nº 2:*

*a) que seu nome ou sua assinatura não apareceram, até então, em nenhum lugar nos processos referentes ao Convênio nº 2142/2000;*

*b) que não era competência do ex-Diretor de Administração cuidar das liberações dos recursos; tal atribuição coube ao titular do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Depin).*

***Da Primeira Proposta de Mérito da 7ª Secex***

*7.16. Realizadas as diligências para sanear o processo, e concluídas as referidas citações e audiências, a 7ª Secex propôs (fls. 654/661), em síntese:*

*a) acolher as justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Tadeu de Azevedo Silveira;*

*b) julgar as contas irregulares;*

*c) condenar solidariamente o Sr. IRON MARQUES PARREIRA e a empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. a recolher o débito de R$ 105.000,00, devido à inexecução de 15% dos serviços contratados;*

*d) condenar o Sr. IRON MARQUES PARREIRA ao pagamento da quantia de R$ 10.875,93, devido à não aplicação dos recursos no mercado financeiro;*

*e) aplicar ao Sr. IRON MARQUES PARREIRA a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.*

***Do Parecer do Ministério Público***

*7.17. Assim é que, com fundamento nas ocorrências e irregularidades exaradas no Relatório de Visita Técnica nº 05, de 10/05/2004 (fls. 459/462), no Parecer nº 080/2004, de 08/06/2004 (fls. 443/447), e na Nota Técnica nº 961, de 17/10/2003 (fls. 293/297-B), o Ministério Público junto ao TCU, nos termos do Parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (fls. 663/676), dissentiu em parte da proposta da Unidade Técnica, propugnando pela imputação de débito integral aos responsáveis solidários Sr. IRON MARQUES PARREIRA, prefeito à época da gestão do convênio, e Enerplan Construções e Comércio Ltda., empresa contratada para executar a obra conveniada, e pela adoção das seguintes medidas:*

*a) excluir a responsabilidade do Sr. Celso Tadeu de Azevedo Silveira, pois 'logrou comprovar que a competência para celebrar e acompanhar os convênios firmados pela Funasa era do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – Depin' (fl. 672);*

*b) promover a audiência dos Srs. Mauro Ricardo Machado Costa, ex-Presidente da Funasa; Antônio Leopoldo Frota Magalhães, ex-Diretor do Depin, e Carmen Lúcia Miranda Silveira, ex-Coordenadora-Geral de Convênios da Funasa;*

*c) realizar a citação solidária do Sr. IRON MARQUES PARREIRA e da empresa Enerplan Construções e Comércio e Ltda., pela **integralidade** dos recursos repassados à conta do Convênio n° 2142/2000, em face das irregularidades a seguir relacionadas.*

*7.18. Transcrevem-se a seguir os trechos relevantes da manifestação do* ***Parquet****:*

*'Demais disso, a 7ª Secex destacou que houve apresentação de informação falsa na prestação de contas apresentada pelo gestor, eis que houve divergência nos beneficiários dos cheques mencionados (****vide*** *quadro à fl. 564, v. 2).*

*Diante dessas graves irregularidades, entende este Órgão Ministerial que restou configurado, no presente caso, dano ao erário no valor integral dos recursos repassados (R$ 700.000,00), sobretudo em razão do não atingimento dos objetivos colimados pela avença e da não comprovação do nexo causal entre as despesas efetuadas e as verbas federais transferidas. O débito ora apurado deve ser imputado solidariamente ao ex-alcaide e à empresa vencedora da licitação e executora da obra.*

*Consoante mostraram as fiscalizações realizadas pela CGU e pela Funasa em 2003 e 2004 – portanto, após o término da vigência do convênio (23.2.2003) –, a parte executada do objeto pactuado não trouxe qualquer benefício à população de Confresa/MT e a obra encontrava-se paralisada. De fato, depreende-se dos autos que o sistema de abastecimento nunca funcionou e a população não foi atendida com o fornecimento de água tratada.*

*Trata-se, portanto, de caso típico de má gestão de recursos públicos, configurando verdadeiro e injustificado desperdício destes valores, o que ostenta gravidade em um país repleto de carências de toda ordem, sobretudo na área de saneamento e saúde. Nesse sentir, os recursos repassados devem ser integralmente restituídos pelos responsáveis, conforme já decidido por este Tribunal em inúmeras oportunidades, v.g., nos seguintes arestos:*

*(...)*

*Da mesma forma, verificou-se que vários dos pagamentos efetuados não foram comprovados por meio dos extratos bancários ou foram destinados a pessoas estranhas ao convênio, não restando demonstrado o necessário nexo de causalidade entre os dispêndios realizados e as verbas federais conveniadas. Ademais, a existência de dois convênios com o mesmo objeto, cuja execução foi realizada de forma conjunta e concomitante e cujas prestações de contas continham inclusive notas fiscais repetidas, obsta o estabelecimento deste liame, além de propiciar a malversação dos recursos públicos repassados.*

*(...)*

*Destarte, preliminarmente ao exame de mérito das presentes contas especiais, é imperiosa a renovação da citação solidária do sr. Iron Marques Parreira e da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda., pela importância total transferida, qual seja, R$ 700.000,00.*

*Ressalte-se que o Controle Externo há de ser exigente por que a exigência é indutora de qualidade. A sociedade brasileira clama por um Controle Externo exigente. A leniência é a mãe do desmazelo, da desídia, da negligência e do desapreço à ordem legal e à boa gestão dos recursos públicos. Afinal, por que se preocupar com o correto cumprimento dos termos de um convênio e com o bom emprego das verbas recebidas se ao fim tudo é compreensível e tolerável?*

*Ao agir com rigor em casos da espécie, esta Corte, por certo, estará contribuindo para desestimular futuras irregularidades e para coartar uma das piores mazelas da Administração Pública, que é o desperdício de escassos e necessários recursos públicos em obras inacabadas e abandonadas.'*

*7.19. O Ministro-Relator anuiu com a proposta do Ministério Público e determinou a esta Unidade Técnica a adoção das medidas propostas (fl. 677).*

***Da Segunda Citação e da Segunda Audiência***

*7.20. Em atendimento à deliberação do Ministro-Relator, para adoção das medidas propugnadas pelo Ministério Público junto ao TCU, nos termos especificados pela instrução da 7ª Secex (fls. 678/683), foram realizadas as CITAÇÕES solidárias do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA (CPF 180.530.501-82) e da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 01.776.894/0001-79), pelo* ***débito integral dos recursos federais repassados*** *no âmbito do Convênio n° 2142/2000, tendo em vista a ausência de demonstração de nexo causal entre as despesas efetuadas e as verbas federais transferidas, e o desatendimento ao objetivo do convênio, em face das seguintes irregularidades:*

***a) Irregularidades atribuídas ao ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA:***

*Irregularidade nº 1: celebração de dois convênios entre o município e a Funasa objetivando a implantação e a complementação de um sistema de abastecimento de água, o Convênio n° 2142/2000, de 30.12.2000, no valor de R$ 704.030,00, e o Convênio n° 793/2001, de 31.12.2001, no montante de R$ 505.050,00;*

*Irregularidade nº 2: realização de movimentações alheias ao objeto conveniado na conta bancária do convênio;*

*Irregularidade nº 3: realização de uma mesma licitação, a Tomada de Preços 1/2000, para a execução dos dois convênios, a qual foi aberta em 20.6.2000, tendo por objeto a implantação e a ampliação do sistema de abastecimento de água de Confresa, e tendo como vencedora a empresa Enerplan com a proposta no valor de R$ 1.521.350,25;*

*Irregularidade nº 4: adjudicação e homologação do certame após um ano e três meses da data da abertura da licitação (20.6.2000), pelo valor de R$ 1.200.00,00, sem constar os critérios utilizados de renegociação para ajuste do valor, o que inviabilizou o acompanhamento de itens executados e de seus dispêndios;*

*Irregularidade nº 5: não comprovação da habilidade técnica da empresa Enerplan para executar a obra (Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II), eis que os atestados foram apresentados em nome da empresa Pontual Construções Civis Ltda., que, segundo informações do cadastro, funciona no mesmo endereço;*

*Irregularidade nº 6: não comprovação de despesas no montante de R$ 121.602,74, já que, de acordo com extratos bancários, foram utilizados R$ 1.231.698,96 e somente demonstrados nos documentos fiscais o montante de R$ 1.110.023,96; pois, dos recibos datados de 29.8.2000, 16.9.2000 e 14.1.2003, no valor total de R$ 293.698,96, tendo como beneficiário o sr. Paulo Mário Martins Barros da Costa (cujos documentos continham a aposição de sua assinatura), apenas o datado de 17.2.2002, no valor de R$ 120.000,00 teve a sua confirmação mediante declaração formal apresentada à CGU/MT;*

*Irregularidade nº 7: incompatibilidades na concepção da captação superficial e na quantidade de ligações domiciliares, no que se refere à execução de caixa em concreto ciclópico (barragem), para elevação do nível de água e do número de ligações domiciliares, além de a execução da obra estar muito atrasada;*

*Irregularidade nº 8: insuficiência de água para suprir a vazão da estação de tratamento;*

*Irregularidade nº 9: ausência de vínculo empregatício dos operários da obra com a empresa vencedora da licitação;*

*Irregularidade nº 10: ausência de entrega, até a data da visita da CGU, dos principais componentes da estação de tratamento e reservação, tais como os filtros e a base metálica para montagem;*

*Irregularidade nº 11: execução de apenas 50% do constante na planta da rede de distribuição de água e 350 ligações domiciliares, muito aquém do previsto no memorial descritivo (1.400 ligações) e não instalação dos hidrômetros;*

*Irregularidade nº 12: não execução da totalidade dos itens que constituem as etapas do sistema de abastecimento de água;*

*Irregularidade nº 13: execução de despesas após o término da vigência do convênio, no valor total de R$ 3.663,80 (**vide** quadro à fl. 444, v. 2);*

*Irregularidade nº 14: não comprovação de despesas por meio de extratos bancários (**vide** quadro à fl. 444, v. 2);*

*Irregularidade nº 15: não comprovação de despesas constantes na relação de pagamentos por meio de nota fiscal e extratos bancários (**vide** quadro à fl. 444, v. 2);*

*Irregularidade nº 16: não comprovação da execução do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS;*

*Irregularidade nº 17: ausência do Termo de Aceitação Definitiva da Obra;*

*Irregularidade nº 18: não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro, conforme estabelece a subcláusula terceira do convênio;*

*Irregularidade nº 19: não apresentação de cópia do despacho de adjudicação e homologação da licitação realizada para o objeto do convênio;*

*Irregularidade nº 20: execução física de apenas 85% do objeto do convênio, conforme Parecer Técnico Diesp/Funasa, de 10.5.2004, o qual recomenda a impugnação da prestação de contas final, em face das seguintes pendências:*

*20.1) acabamento e limpeza geral na captação;*

*20.2) pintura em todo material em ferro fundido;*

*20.3) execução da urbanização da área de captação;*

*20.4) cadastramento da adutora de água bruta que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados;*

*20.5) funcionamento definitivo do sistema, inclusive término e instalação dos equipamentos da casa de química, pois esta só funcionou para realização de testes;*

*20.6) instalação do portão de pedestre e limpeza na área da E.T.A.;*

*20.7) cadastramento da rede de distribuição que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados, bem como localização das caixas de proteção dos registros;*

*20.8) cadastro das ligações domiciliares que deverá conter nome e endereço dos beneficiados;*

*20.9) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de fiscalização da obra por parte de técnico da prefeitura;*

*20.10) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de execução da obra;*

*20.11) Posse da área da E.T.A. e da captação;*

*20.12) licença de operação emitida pelo órgão ambiental – Fema – para captação;*

*20.13) análise física, química e bacteriológica da água após realização de tratamento;*

*20.14) laudo de sondagem para execução da base do reservatório.*

*Irregularidade nº 21: verificação de que a obra encontrava-se paralisada em 4.5.2004, com o percentual de execução de 85%, com risco de que os serviços realizados sejam perdidos devido à falta de intenção real do funcionamento do sistema;*

*Irregularidade nº 22: não atendimento ao objetivo do convênio, uma fez que o sistema não entrou em funcionamento e a população de Confresa/MT não foi beneficiada com o fornecimento de água tratada;*

*Irregularidade nº 23: apresentação de informação falsa na prestação de contas apresentada pela Prefeitura de Confresa/MT, em razão da divergência nos beneficiários dos cheques mencionados (**vide** quadro à fl. 564, v. 2);*

*Irregularidade nº 24: execução concomitante e conjunta de dois convênios com o mesmo objeto, dificultando o controle da aplicação dos recursos e obstando o estabelecimento de nexo causal entre os valores repassados e os dispêndios realizados à conta dos ajustes.*

***b) Irregularidades atribuídas à empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.:***

*Irregularidade nº 1: não comprovação da habilidade técnica da empresa Enerplan para executar a obra (Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II), eis que os atestados foram apresentados em nome da empresa Pontual Construções Civis Ltda., que, segundo informações do cadastro, funciona no mesmo endereço;*

*Irregularidade nº 2: incompatibilidades na concepção da captação superficial e na quantidade de ligações domiciliares, no que se refere à execução de caixa em concreto ciclópico (barragem), para elevação do nível de água e do número de ligações domiciliares, além de a execução da obra estar muito atrasada;*

*Irregularidade nº 3: insuficiência de água para suprir a vazão da estação de tratamento;*

*Irregularidade nº 4: ausência de vínculo empregatício dos operários da obra com a empresa vencedora da licitação;*

*Irregularidade nº 5: ausência de entrega, até a data da visita da CGU, dos principais componentes da estação de tratamento e reservação, tais como os filtros e a base metálica para montagem;*

*Irregularidade nº 6: execução de apenas 50% do constante na planta da rede de distribuição de água e 350 ligações domiciliares, muito aquém do previsto no memorial descritivo (1.400 ligações) e não instalação dos hidrômetros;*

*Irregularidade nº 7: não execução da totalidade dos itens que constituem as etapas do sistema de abastecimento de água;*

*Irregularidade nº 8: não comprovação de despesas constantes na relação de pagamentos por meio de nota fiscal (**vide** quadro à fl. 444, v. 2);*

*Irregularidade nº 9: execução física de apenas 85% do objeto do convênio, conforme Parecer Técnico Diesp/Funasa, de 10.5.2004, o qual recomenda a impugnação da prestação de contas final em face das seguintes pendências:*

*9.1) acabamento e limpeza geral na captação;*

*9.2) pintura em todo material em ferro fundido;*

*9.3) execução da urbanização da área de captação;*

*9.4) cadastramento da adutora de água bruta que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados;*

*9.5) funcionamento definitivo do sistema, inclusive término e instalação dos equipamentos da casa de química, pois esta só funcionou para realização de testes;*

*9.6) instalação do portão de pedestre e limpeza na área da E.T.A.;*

*9.7) cadastramento da rede de distribuição que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados, bem como localização das caixas de proteção dos registros;*

*9.8) cadastro das ligações domiciliares que deverá conter nome e endereço dos beneficiados;*

*9.9) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de execução da obra;*

*9.10) licença de operação emitida pelo órgão ambiental – Fema – para captação;*

*9.11) análise física, química e bacteriológica da água após realização de tratamento;*

*9.13) laudo de sondagem para execução da base do reservatório.*

*Irregularidade nº 10: verificação de que a obra encontrava-se paralisada em 4.5.2004, com o percentual de execução de 85%, com risco de que os serviços realizados sejam perdidos devido à falta de intenção real do funcionamento do sistema;*

*Irregularidade nº 11: não atendimento ao objetivo do convênio, uma fez que o sistema não entrou em funcionamento e a população de Confresa/MT não foi beneficiada com o fornecimento de água tratada.*

*7.21. Ainda tendo por base o Parecer do Procurador Júlio Marcelo (fls. 663/676) e a subsequente instrução da 7ª Secex (fls. 678/683), foram realizadas **AUDIÊNCIAS** dos seguintes agentes da Funasa:*

*i) Mauro Ricardo Machado Costa (CPF 266.821.251-00), ex-Presidente da Funasa (fls. 695/696);*

*ii) Antônio Leopoldo Frota Magalhães (CPF 131.835.244-49), ex-Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional - DEPIN/Funasa (fls. 693/694);*

*iii) Carmen Lúcia Miranda Silveira (CPF 305.370.881/72), ex-Coordenadora-Geral de Convênios da Funasa (fls. 697/698);*

*pelas seguintes ocorrências afetas ao Convênio n° 2142/2000:*

*- **ocorrência nº 1**: 'celebração de dois convênios, entre o Município de Confresa/MT e a Funasa, com mesmo objeto, qual seja, implantação de sistema de tratamento e abastecimento de água – o Convênio n° 2142/2000, de 30.12.2000, no valor de R$ 704.030,00, e o Convênio n° 793/2001, de 31.12.2001, no montante de R$ 505.050,00 – o que dificulta o controle da aplicação dos recursos e o estabelecimento de nexo causal entre os valores repassados e os dispêndios realizados, facilitando, assim, a malversação destes valores;'*

*- **ocorrência nº 2**: 'liberação antecipada de recursos do Convênio n° 2142/2000, em inobservância ao disposto no § 2º do art. 21 da IN/STN nº 01/1997, pois houve liberação da 3ª parcela em data anterior (26.12.2001) à apresentação de prestação de contas parcial concernente à 1ª parcela, remetida à ex-Coordenadora do Acompanhamento e Prestação de Contas em 18.2.2002;'*

*- **ocorrência nº 3**: 'liberação de recursos do Convênio n° 2142/2000 em descompasso com a realização da obra, visto que o montante de R$ 700.000,00 foi liberado em três parcelas, sendo a primeira em 30.10.2001 e a última em 26.12.2001, por conseguinte, em menos de dois meses, enquanto o plano de trabalho constante na prestação de contas relativa à 1ª parcela estimou a realização da obra em um ano.'*

***Defesa da Sra. Carmen Lúcia Miranda Silveira***

*7.22. A Sra. Carmen Lúcia Miranda Silveira apresentou as seguintes razões de justificativa (fls. 03/62, Anexo 3):*

*a) defesa quanto à ocorrência nº 1: que não cabia à área administrativa cuidar de aspectos técnicos, de custos e de mérito, os quais são afetos à área técnica finalista, sendo difícil para o técnico administrativo identificar similaridade de objetos, considerando que as metas e as etapas previstas nos Planos de Trabalho diferiam-se nos Convênios nºs 2142/2000 e 793/2001;*

*b) defesa quanto à ocorrência nº 2: que o Plano de Trabalho previa a liberação de R$ 700 mil em parcela única, o que não se deu apenas por indisponibilidade financeira. A liberação da 3ª parcela estava amparada no Parecer Técnico nº 251/2002 da Procuradoria-Jurídica da Funasa, tendo em vista que o tempo decorrido entre o 2º e o 3º repasses foi inferior a 30 dias, o que caracterizaria apenas uma complementação da 2ª parcela, isto é, um fracionamento dessa última parcela;*

*c) defesa quanto à ocorrência nº 3: o Anexo VI do Plano de Trabalho, aprovado pela área finalística, previa a liberação do recurso em parcela única, competindo à área técnica a avaliação da compatibilidade entre o cronograma de execução e o de desembolso.*

***Defesa do Sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães***

*7.23. O Sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães apresentou as seguintes razões de justificativa (fls. 63/128, Anexo 3):*

*i) preliminar de cerceamento de defesa: considerando que os fatos se referem a convênios firmados em 2000 e 2001, passados já 09 anos, constitui cerceamento de defesa a cobrança de esclarecimentos sobre tais fatos, sendo que a legislação pertinente exige que os documentos sejam guardados por apenas 05 anos;*

*ii) no mérito:*

*a) defesa quanto à ocorrência nº 1: que os objetos dos Convênios nºs 2142/2000 e 793/2001 são distintos, na medida em que as metas e as etapas previstas são diferentes, embora sejam complementares e inter-relacionados. O Convênio nº 2142/2000 tinha como objeto a implantação de um sistema de abastecimento de água, enquanto que o Convênio nº 793/2001 cuidava de ações de ampliação desse sistema. Além disso, não compete ao Depin a análise de aspectos técnicos dos objetos propostos em convênios;*

*b) defesa quanto à ocorrência nº 2: que não houve liberação antecipada de recursos. Ocorreu um fracionamento da parcela única prevista no Plano de Trabalho, em razão da indisponibilidade financeira. A 3ª parcela liberada correspondia a uma complementação da 2ª parcela, tendo em vista que o tempo decorrido entre o 2º e o 3º repasses foi inferior a 30 dias, de modo que isso não afetou a prestação de contas originalmente prevista, conforme § 7º do Parecer Técnico nº 251/2002 da Funasa;*

*c) defesa quanto à ocorrência nº 3: que não houve liberação de recurso em descompasso com a realização da obra, tendo em vista que o cronograma de desembolso, aprovado pela área técnica, previa o repasse em parcela única.*

***Defesa do Sr. Mauro Ricardo Machado Costa***

*7.24. O Sr. Mauro Ricardo Machado Costa apresentou as seguintes razões de justificativa (fls. 129/181, Anexo 3):*

*a) defesa quanto à ocorrência nº 1: que os objetos dos Convênio n°s 2142/2000 e 793/2001 são diferentes, interdependentes e complementares, o que não é vedado pela legislação pertinente;*

*b) defesa quanto à ocorrência nº 2: que não houve liberação parcelada de recursos por decorrência de previsão constante do Plano de Trabalho aprovado, pois este previa a liberação de recursos em parcela única; o que houve foi uma indisponibilidade financeira no momento dos repasses, o que impossibilitou a transferência integral dos recursos em parcela única; que o tempo decorrido entre o segundo repasse e o terceiro foi de apenas 22 dias, inferior a 1 mês, de maneira que o terceiro repasse correspondeu ao desdobramento da segunda parcela, de acordo com o entendimento da Procuradoria da Funasa, segundo o qual, 'os casos de parcelamento por força de indisponilidade financeira deve-se adequar o convênio ao mecanismo de prestação de contas previsto na IN/STN nº 01/1997, exceção feita nos casos em que desdobramento ocorra em curto espaço de tempo, de preferência no mesmo mês' (fl. 133, Anexo 3);*

*c) defesa quanto à ocorrência nº 3: que o cronograma físico-financeiro e o correspondente cronograma de desembolso foram aprovados pela área técnica, assim como o projeto do Convênio n° 2142/90 foi analisado e aprovado pela área de engenharia, que entendeu pertinente a liberação de recursos em parcela única, conforme parecer do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (fl. 139, Anexo 3), referendado por cinco engenheiros.*

***Defesa da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.***

*7.25. A empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda., representada pelo diretor, engº. Robson Jesus Figueiredo, apresentou as seguintes alegações de defesa (fl. 182, Anexo 3):*

*a) que as obras do sistema de abastecimento de água na cidade de Confresa/MT foram inteiramente concluídas ao final de 2004, de modo que esse sistema encontra-se em pleno funcionamento;*

*b) que os atrasos na execução decorreram de problemas de gestão dos recursos por parte da prefeitura municipal;*

*c) que a prefeitura de Confresa/MT solicitaria à Funasa uma nova vistoria técnica nas obras.*

***Defesa do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA***

*7.26. O Sr. IRON MARQUES PARREIRA apresentou alegações de defesa em documento não assinado (fls. 12/21, Anexo 2), por meio de advogado regularmente constituído:*

*a) que é improcedente o pedido de ressarcimento, pois aplicou os recursos, prestou contas e realizou plenamente as obras, conforme as fotografias colacionadas;*

*b) que as gestões municipais vêm dificultando o acesso aos arquivos e documentos de defesa, em razão disso solicitou um prazo adicional de 90 dias para apresentar outros esclarecimentos;*

*c) que as fotografias colacionadas comprovariam a execução integral da obra.*

*7.27. Esse novo e dilatado prazo foi concedido (fls. 720; 723), mas não houve a apresentação de nova defesa. Entretanto, considerando a ausência de valor legal do documento encaminhado à guisa de defesa, esse responsável deve ser considerado revel.*

*7.28. Postas essas balizas, a análise passa a focalizar a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a defesa apresentada pelos responsáveis citados e chamados em audiência, em atendimento à finalidade precípua de uma tomada de contas especial, preconizada no **caput** do art. 8º da Lei nº 8.443/1992, com vistas à proposta de mérito.*

***8. ANÁLISE***

***Do dano ao erário em razão da inexecução parcial do objeto***

*8.1. Em que pese o posicionamento do membro do Ministério Público junto ao TCU e o extenso rol de irregularidades atribuídas pela citação ao ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA e à empresa contratada para executar as obras do convênio, considero imprópria a imputação do débito pela integralidade dos recursos federais repassados ao Município de Confresa/MT no âmbito do Convênio n° 2142/2000, pelas razões a seguir expostas.*

*8.2. Sob a ótica da execução física do objeto conveniado, a Funasa verificou **in loco** a execução de 85% do objeto do convênio, conforme os Relatórios de Visita Técnica nº 04 (fls. 279/281) e nº 05 (fls. 459/462), de 04/11/2003 e 10/05/2004, respectivamente, sendo que a vigência do convênio expirara em 23/02/2003.*

*8.3. De acordo com ambos os relatórios, os materiais e os serviços executados eram de boa qualidade e estavam de acordo com o projeto técnico.*

*8.4. Sob a ótica da execução financeira, há elementos suficientes nos autos que demonstram o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos financeiros do convênio e a execução física de 85% das obras, como pode ser demonstrado a seguir:*

*8.4.1. as notas fiscais emitidas pela empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. (fls. 380, 327, 334, 345, 352, 116 e 338; Anexo 1, fls. 76, 81, 39, 88, 31 e 51), em função das obras de implantação e ampliação do sistema de abastecimento de água, totalizam R$ 1.227.722,89, o que ultrapassa a quantia de R$ 1.200.000,00 transferida pela Funasa em razão dos Convênio n°s 2142/2000 (R$ 700 mil) e 793/2001 (R$ 500 mil);*

*8.4.2. o Ministério da Saúde, por meio de sua Unidade de Convênios do Estado de Mato Grosso, considerou as seguintes despesas comprovadas, nos termos do Parecer nº 080/2004, de 08/06/2004 (fls. 443/447), tendo como favorecido a empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.:*

| | ***Valor (R$)*** | ***Data*** | ***Comprovação*** |
|---|---|---|---|
| | *100.000,00* | *22/04/2002* | *Cheque nº 85.0002 e NF nº 86 (fls. 334, 531, 555)* |
| | *233.333,00* | *25/02/2002* | *Cheque nº 85.0001 e NF nº 79 (fls. 111/114, 327, 530, 553)* |
| | *50.000,00* | *06/06/2002* | *Cheque nº 85.0003 e NF nº 88 (fls. 352, 532, 551)* |
| | *233.333,33* | *05/11/2001* | *Doc. Crédito nº 18.4300 (fl. 527)* |
| | *50.000,00* | *30/08/2002* | *Cheque nº 85.0004 (fl. 117, 533, 543)* |
| | *15.000,00* | *02/09/2002* | *Cheque nº 85.0005 (fl. 534, 549)* |
| | *15.000,00* | *02/09/2002* | *Cheque nº 85.0006 (fl. 534, 557)* |
| | *1.617,67* | *15/10/2003* | *Cheque 85.0009 (fl. 538, 546; após a vigência do convênio).* |
| | *2.046,13* | *15/10/2003* | *Cheque 85.0010 (fl. 538, 541; após a vigência do convênio).* |
| *Total* | *700.330,13* | | |

*Ainda, nesse Parecer nº 080/2004 estão relacionadas as seguintes despesas que não estariam comprovadas por meio de extratos bancários, embora compusessem o montante indicado nas notas fiscais da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.:*

| | ***Valor (R$)*** | ***Data*** | ***Comprovação*** |
|---|---|---|---|
| | *200.000,00* | *14/06/2002* | *NF nº 89 (fls. 35, 116)* |
| | *233.000,00* | *14/11/2001* | *NF nº 76 (fls. 527, 380)* |
| | *80.000,00* | *29/08/2002* | *NF nº 94 (fls. 81, 345)* |
| *Total* | *513.000,00* | | |

*Todavia, os documentos encaminhados pelo Banco do Brasil (fls. 526/558, 594/598 e 636/638), em atendimento às diligências desta 7ª Secex (fls. 523 e 581), permitem comprovar que os Cheques nºs 85.0004, 85.0005, 85.0006, 85.0009, 85.0010, totalizando despesas da ordem de R$ 83.663,80, não têm a empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. como beneficiária direta.*

*Entretanto, pôde-se concluir que essa empresa foi efetivamente beneficiária da despesa de R$ 233.000,00, referente à NF nº 76, de 14/11/2001, conforme o documento DOC nº 058860 (fl. 637), o qual indica como destinatário o Banco BCM, Ag. 159-7, c/c 601.573-1, titularizada pela empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. (fls. 112/113). Evidentemente, o Parecer 080/2004 se equivocou ao relacionar entre as despesas o valor R$ 233.333,33, de 05/11/2001, referente ao documento de crédito nº 18.43000, pois tal valor se refere à Ordem Bancária 2001OB008328 (fl. 42) pela qual a Funasa repassou a 1ª parcela dos recursos federais do convênio.*

*Os extratos bancários e as cópias dos cheques e documentos de crédito encaminhados pelo Banco do Brasil permitem concluir, sem qualquer dúvida, que, de R$ 700.000,00 repassados pelo Convênio n° 2142/2000, a empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. foi beneficiária de R$ 616.333,00, conforme a tabela abaixo:*

| ***Valor (R$)*** | ***Data*** | ***Comprovação*** |
|---|---|---|
| *100.000,00* | *22/04/2002* | *Cheque nº 85.0002 e NF nº 86 (fls. 334, 531, 555)* |
| *233.333,00* | *25/02/2002* | *Cheque nº 85.0001 e NF nº 79 (fls. 111/114, 327, 530, 553)* |
| *50.000,00* | *06/06/2002* | *Cheque nº 85.0003 e NF nº 88 (fls. 352, 532, 551)* |
| *233.000,00* | *14/11/2001* | *NF nº 76 (fls. 527, 380, 637)* |

*8.5. Portanto, ainda que os extratos bancários e as cópias das transações bancárias colacionadas nos autos comprovem que, dos recursos do Convênio n° 2142/2000, apenas R$ 616.333,00 foram efetivamente repassados à empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda., é certo que a própria empresa assegura, por intermédio das respectivas notas fiscais, ter recebido do Município de Confresa/MT o montante de R$ 1.227.722,89 para realizar os objetos dos Convênio n°s 2142/2000 e 793/2001, que é uma quantia*

*superior à soma dos valores federais repassados pelos referidos convênios, o que demonstra o nexo de causalidade entre a execução física da obra (85%) e a aplicação dos recursos financeiros do Convênio n° 2142/2000.*

*8.6. A quantificação desse dano ao erário, em razão da inexecução de 15% da obra conveniada, corresponde a R$ 105.000,00, tendo em vista que o valor da obra integral corresponde ao valor de R$ 700 mil. Considerando que a empresa Enerplan deve permanecer inclusa no rol de responsáveis e ser condenada ao ressarcimento – conforme tópico desta instrução –, entendo pertinente o fracionamento desse débito de acordo com as datas dos últimos pagamentos que comprovadamente foram realizados a essa empresa com os recursos do Convênio n° 2142/2000, nos termos da instrução às fls. 654/660.*

*8.7. No quesito responsabilidade, é incontroverso que tanto a empresa Enerplan quanto o ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA deram causa à concretização desse dano ao erário: a empresa atesta o recebimento dos valores suficientes para execução total da obra, mas executa apenas 85% da obra; o ex-prefeito realizou, durante a sua gestão, os pagamentos inidôneos à empresa contratada, configurando a má-gestão dos recursos financeiros do convênio. Pela participação concorrente à perpetração desse dano, configura-se a solidariedade dos responsáveis, nos termos do art. 12, inc. I, c/c art. 16, § 2º, alínea 'b', ambos da Lei nº 8.443/1992.*

***DA RESPONSABILIDADE DOS RESPONSÁVEIS CITADOS***

*8.8. Com base nas considerações acima, analiso a seguir as alegações de defesa dos responsáveis citados, para fins de assentamento da autoria e responsabilidade pelas irregularidades e ocorrências apontadas nos respectivos ofícios de citação.*

***Da Responsabilidade do Sr. IRON MARQUES PARREIRA***

*8.9. Embora o ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA tenha sido considerado revel, é necessário re-analisar as irregularidades imputadas a esse responsável pelo ofício citatório desta Corte, porque as inconformidades registradas no Parecer nº 080/2004, de 08/06/2004 (fls. 443/447) ou na Nota Técnica nº 961, fls. 293/297-B, não podem ser atribuídas a qualquer responsável sem prévio juízo de admissibilidade e razoabilidade, sob o risco de enfraquecer o real feixe de responsabilidade que envolve a atuação do ex-prefeito:*

*8.9.1. Irregularidade nº 1: celebração de dois convênios entre o município e a Funasa objetivando a implantação e a complementação de um sistema de abastecimento de água, o Convênio n° 2142/2000, de 30.12.2000, no valor de R$ 704.030,00, e o Convênio n° 793/2001, de 31.12.2001, no montante de R$ 505.050,00:*

*8.9.1.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. Não resta caracterizada a suposta irregularidade transcrita acima, eis que os objetos dos Convênio n°s 2142/2000 e 793/2001 são distintos, compreendendo ações e etapas distintas, o que pode facilmente ser percebido pelo cotejo dos respectivos planos de trabalho.*

*8.9.2. Irregularidade nº 2: realização de movimentações alheias ao objeto conveniado na conta bancária do convênio:*

*8.9.2.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. Embora a descrição da irregularidade não discrimine as alegadas movimentações alheias, o importante é que esse fato perde a importância pretendida, pois o valor a ser ressarcido pelo responsável, em função da inexecução de 15% do objeto, engloba as possíveis ocorrências nesse sentido.*

*8.9.3. Irregularidade nº 3: realização de uma mesma licitação, a Tomada de Preços 1/2000, para a execução dos dois convênios, a qual foi aberta em 20.6.2000, tendo por objeto a implantação e a ampliação do sistema de abastecimento de água de Confresa, e tendo como vencedora a empresa Enerplan com a proposta no valor de R$ 1.521.350,25:*

*8.9.3.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. Considerando a inter-relação entre os objetos dos Convênios n°s 2142/2000 e 793/2001, é razoável que uma mesma licitação englobasse a execução de ambos os objetos.*

*8.9.4. Irregularidade nº 4: adjudicação e homologação do certame após um ano e três meses da data da abertura da licitação (20.6.2000), pelo valor de R$ 1.200.00,00, sem constar os critérios*

*utilizados de renegociação para ajuste do valor, o que inviabilizou o acompanhamento de itens executados e de seus dispêndios;*

*8.9.4.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. A redução do valor da proposta da empresa vencedora é benéfica e encontra previsão legal, e a ausência dos critérios de renegociação não é suficiente para macular o processo licitatório.*

*8.9.5. Irregularidade nº 5: não comprovação da habilidade técnica da empresa Enerplan para executar a obra (Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II), eis que os atestados foram apresentados em nome da empresa Pontual Construções Civis Ltda., que, segundo informações do cadastro, funciona no mesmo endereço:*

*8.9.5.1. Análise: Apesar desta irregularidade não estar diretamente relacionada com a ocorrência do dano ao erário, no sentido de não ser causa direta do dano, a homologação de um processo licitatório viciado violou a Lei nº 8.666/1993, e constituiu agravante a ser levando em consideração no momento da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.*

*8.9.6. Irregularidade nº 6: não comprovação de despesas no montante de R$ 121.602,74, já que, de acordo com extratos bancários, foram utilizados R$ 1.231.698,96 e somente demonstrados nos documentos fiscais o montante de R$ 1.110.023,96; pois, dos recibos datados de 29.8.2000, 16.9.2000 e 14.1.2003, no valor total de R$ 293.698,96, tendo como beneficiário o sr. Paulo Mário Martins Barros da Costa (cujos documentos continham a aposição de sua assinatura), apenas o datado de 17.2.2002, no valor de R$ 120.000,00 teve a sua confirmação mediante declaração formal apresentada à CGU/MT:*

*8.9.6.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, porquanto esta TCE deve examinar a regularidade da aplicação dos recursos apenas do Convênio n° 2142/2000, imputando-se como débito apenas os valores carentes de comprovação quanto à regular aplicação, o que, no presente caso, alcança a importância de R$ 105.000,00, referente à inexecução de 15% do objeto convenial, como já examinado.*

*8.9.7. Irregularidade nº 7: incompatibilidades na concepção da captação superficial e na quantidade de ligações domiciliares, no que se refere à execução de caixa em concreto ciclópico (barragem), para elevação do nível de água e do número de ligações domiciliares, além de a execução da obra estar muito atrasada:*

*8.9.7.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. As incompatibilidades apontadas pela auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, em fiscalização **in loco** no Município de Confresa/MT, no período de 11 a 15/08/2003, nos termos da Nota Técnica nº 961 (fls. 293/297-B), não foram ratificadas pela área técnica da Funasa, como se depreende do Relatório de Visita Técnica nº 05, de 10/05/2004 (fls. 459/462), o qual reitera as conclusões do relatório anterior de 04/11/2003 (fls. 279/281). Ademais, a descrição da irregularidade carece de fundamentação técnica, pois não explicita o padrão utilizado e as consequências dessas incompatibilidades. Quanto ao atraso na execução da obra, isso já foi absorvido na irregularidade de inexecução parcial do objeto.*

*8.9.8. Irregularidade nº 8: insuficiência de água para suprir a vazão da estação de tratamento:*

*8.9.8.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. A suposta insuficiência de água apontada pela auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, em fiscalização **in loco** no Município de Confresa/MT, no período de 11 a 15/08/2003, nos termos da Nota Técnica nº 961 (fls. 293/297-B), não foi ratificada pela área técnica da Funasa, como se depreende do Relatório de Visita Técnica nº 05, de 10/05/2004 (fls. 459/462), o qual reitera as conclusões do relatório anterior de 04/11/2003 (fls. 279/281). Ademais, a descrição da irregularidade carece de fundamentação técnica, pois não explicita o padrão utilizado e a mensuração do **quantum** de insuficiência.*

*8.9.9. Irregularidade nº 9: ausência de vínculo empregatício dos operários da obra com a empresa vencedora da licitação:*

*8.9.9.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. O exame de tal irregularidade é de competência dos órgãos de controle municipais, a quem compete examinar a regularidade da gestão do contrato entre a prefeitura municipal e a empresa contratada, pois tal possível irregularidade – mesmo carente de demonstração – não repercute nos interesses do órgão federal.*

*8.9.10. Irregularidade nº 10: ausência de entrega, até a data da visita da CGU, dos principais componentes da estação de tratamento e reservação, tais como os filtros e a base metálica para montagem:*

*8.9.10.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois as referidas ausências de entrega são inerentes à irregularidade nº 20, relativa à inexecução parcial do objeto.*

*8.9.11. Irregularidade nº 11: execução de apenas 50% do constante na planta da rede de distribuição de água e 350 ligações domiciliares, muito aquém do previsto no memorial descritivo (1.400 ligações) e não instalação dos hidrômetros:*

*8.9.11.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois isso já foi absorvido na irregularidade nº 20, relativa à inexecução parcial do objeto.*

*8.9.12. Irregularidade nº 12: não execução da totalidade dos itens que constituem as etapas do sistema de abastecimento de água:*

*8.9.12.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois isso já foi absorvido na irregularidade nº 20, relativa à inexecução parcial do objeto.*

*8.9.13. Irregularidade nº 13: execução de despesas após o término da vigência do convênio, no valor total de R$ 3.663,80 (**vide** quadro à fl. 444, v. 2):*

*8.9.13.1. Análise: Trata-se de pagamentos por meio dos Cheques n° 85.0009 (fl. 538, 546) e nº 85.0010 (fl. 538, 541), datados de 29/09/2003 e 26/09/2003, debitados em 15/10/2003, após o término da vigência do convênio em 23/02/2003, constituindo agravante a ser levado em consideração no momento da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.*

*8.9.14. Irregularidade nº 14: não comprovação de despesas por meio de extratos bancários (**vide** quadro à fl. 444):*

*8.9.14.1. Análise: Esta irregularidade se refere ao seguinte quadro:*

| ***Valor (R$)*** | ***Data*** | ***Comprovação*** |
|---|---|---|
| *200.000,00* | *14/06/2002* | *NF nº 89 (fls. 35, 116)* |
| *233.000,00* | *14/11/2001* | *NF nº 76 (fls. 527, 380)* |
| *80.000,00* | *29/08/2002* | *NF nº 94 (fls. 81, 345)* |

*A despesa de R$ 200.000,00 é relativa ao Convênio n° 793/2001 – que não é objeto desta TCE –, como atesta a própria nota fiscal (fl. 35). A despesa de R$ 233.000,00 consta no extrato bancário (fl. 527). Portanto, resta a irregularidade da despesa de R$ 80.000,00 sem a necessária comprovação por meio de extrato bancário. No entanto, o valor desse débito já foi absorvido no débito de R$ 105.000,00, referente à inexecução de 15% do objeto convenial, como já examinado, de maneira que resta apenas o ato irregular da não comprovação de despesa por meio de extrato bancário, o que constitui agravante a ser levado em consideração no momento da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.*

*8.9.15. Irregularidade nº 15: não comprovação de despesas constantes na relação de pagamentos por meio de nota fiscal e extratos bancários (**vide** quadro à fl. 444, v. 2):*

*8.9.15.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois tais despesas são relativas ao Convênio n° 793/2001 (fl. 18, Anexo 1).*

*8.9.16. Irregularidade nº 16: não comprovação da execução do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS:*

*8.9.16.1. Análise: Prevista na cláusula quarta do termo de convênio (fl. 26), o município deveria aplicar a contrapartida no valor de R$ 4.030,00, por meio da execução do PESMS – Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, o que não foi comprovado, conforme o Parecer nº 080/2004, de 08/06/2004 (fls. 443/447). Todavia, o valor da contrapartida municipal não participaria das despesas alocadas às obras de construção do sistema de abastecimento de água, pois tais despesas são de capital, de modo que a ausência de aplicação da contrapartida não implica substituição indevida de valores federais na parcela executada de 85% do objeto, constituindo apenas agravante a ser levado em consideração no momento da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.*

*8.9.17. Irregularidade nº 17: ausência do Termo de Aceitação Definitiva da Obra:*

*8.9.17.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, por decorrência lógica da inexecução parcial do objeto.*

*8.9.18. Irregularidade nº 18: não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro, conforme estabelece a subcláusula terceira do convênio:*

*8.9.18.1. Análise: O Termo de Convênio (fls. 23/30) previa a aplicação dos recursos no mercado financeiro, enquanto não utilizados, conforme a Cláusula Segunda, Subcláusula Segunda, itens 'e' e 'i' (fl. 25), c/c a Cláusula Terceira, Subcláusula Terceira (fl. 26), entretanto o Ministério da Saúde, nos termos do Parecer nº 080/2004, de 08/06/2004 (fls. 443/447), constatou a não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro, o que gerou um débito de R$ 10.875,93, na data-base de 05/12/2003, de acordo com a memória de cálculo retificadora (fls. 645/646).*

*Considerando que o ex-prefeito foi citado (fls. 684/688) pelo valor integral dos recursos federais repassados, pode-se entender que esse débito já estava embutido no valor imputado pelo ofício citatório.*

*Entretanto, o valor e a data desse débito devem ser retificados, nos termos da tabela abaixo, com vistas a excluir a dupla incidência de juros e correção monetária na parcela correspondente ao débito gerado pela inexecução de 15% do objeto convenial:*

| ***Recursos disponíveis p/ aplicação por período superior a 30 dias (R$)*** | ***Período de aplicação*** | ***Índice da poupança de correção no período*** | ***Rendimentos (R$)*** | ***Data-base*** |
|---|---|---|---|---|
| *333,33* | *05/11/01 a 24/02/02* | *1,0223545* | *7,45* | *24/02/2002* |
| *233.333,33* | *07/12/01 a 24/02/02* | *1,0146830* | *3.426,03* | *24/02/2002* |
| *233.333,34* | *02/01/02 a 22/04/02* | *1,0210603* | *4.914,07* | *22/04/2002* |
| *333,66* | *25/02/02 a 22/04/02* | *1,0068600* | *2,29* | *22/04/2002* |
| *78.667,00* | *23/04/02 a 05/06/02* | *1,0068950* | *542,41* | *05/06/2002* |

*O débito gerado pela não aplicação dos recursos no mercado financeiros pode ser sintetizado no quadro abaixo:*

| ***Valor do débito (R$)*** | ***Data*** |
|---|---|
| *3.433,48* | *24/02/2002* |
| *4.916,36* | *22/04/2002* |
| *542,41* | *05/06/2002* |

*8.9.19. Irregularidade nº 19: não apresentação de cópia do despacho de adjudicação e homologação da licitação realizada para o objeto do convênio:*

*8.9.19.1. Análise: Trata-se de irregularidade formal, não relacionada com a ocorrência do dano ao erário, no sentido de não ser causa direta do dano, constituindo agravante a ser levado em consideração no momento da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.*

*8.9.20. Irregularidade nº 20: execução física de apenas 85% do objeto do convênio, conforme Parecer Técnico Diesp/Funasa, de 10.5.2004, o qual recomenda a impugnação da prestação de contas final em face das seguintes pendências:*

*1) acabamento e limpeza geral na captação;*

*2) pintura em todo material em ferro fundido;*

*3) execução da urbanização da área de captação;*

*4) cadastramento da adutora de água bruta que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados;*

*5) funcionamento definitivo do sistema, inclusive término e instalação dos equipamentos da casa de química, pois esta só funcionou para realização de testes;*

*6) instalação do portão de pedestre e limpeza na área da E.T.A.;*

*7) cadastramento da rede de distribuição que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados, bem como localização das caixas de proteção dos registros;*

*8) cadastro das ligações domiciliares que deverá conter nome e endereço dos beneficiados;*

*9) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de fiscalização da obra por parte de técnico da prefeitura;*

*10) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de execução da obra;*

*11) Posse da área da E.T.A. e da captação;*

*12) licença de operação emitida pelo órgão ambiental – Fema – para captação;*

*13) análise física, química e bacteriológica da água após realização de tratamento;*

*14) laudo de sondagem para execução da base do reservatório.*

*8.9.20.1. Análise: Esta irregularidade é a própria fundamentação do dano ao erário pela inexecução parcial do objeto, não constituindo outra irregularidade destacada do próprio débito. Como já exposto, a inexecução de 15% da obra conveniada correspondeu a R$ 105.000,00, tendo em vista que o valor da obra integral corresponde ao valor de R$ 700 mil. Considerando que a empresa Enerplan também deu causa ao dano por atestar o recebimento dos valores suficientes para execução total da obra, embora executasse apenas 85% da obra, o que configura a responsabilidade solidária dessa empresa, nos termos do art. 12, inc. I, c/c art. 16, § 2º, alínea 'b', ambos da Lei nº 8.443/1992, é pertinente discriminar o débito de acordo com as datas dos últimos pagamentos que comprovadamente foram realizados a essa empresa com os recursos do Convênio n° 2142/2000, nos termos da instrução às fls. 654/660, resultando no seguinte quadro:*

| ***Valor do débito (R$)*** | ***Data*** |
|---|---|
| *55.000,00* | *23/04/2002* |
| *50.000,00* | *06/06/2002* |

*8.9.21. Irregularidade nº 21: verificação de que a obra encontrava-se paralisada em 4/5/2004, com o percentual de execução de 85%, com risco de que os serviços realizados sejam perdidos devido à falta de intenção real do funcionamento do sistema:*

*8.9.21.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois é mera redundância da irregularidade anterior.*

*8.9.22. Irregularidade nº 22: não atendimento ao objetivo do convênio, uma fez que o sistema não entrou em funcionamento e a população de Confresa/MT não foi beneficiada com o fornecimento de água tratada:*

*8.9.22.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois o não funcionamento do sistema de abastecimento de água é consequência imediata da inexecução parcial do objeto (irregularidade nº 20); o desatendimento da população municipal é questão multifacetada que extrapola o alcance do Convênio n° 2142/2000, pois se a população do Município de Confresa/MT ainda está carente de um sistema de abastecimento de água tratada, quando já se passaram mais de 6 anos após a vigência desse convênio, tal omissão estatal não pode ser debitada apenas à conta da inexecução parcial de 15% do objeto conveniado.*

*8.9.23. Irregularidade nº 23: apresentação de informação falsa na prestação de contas apresentada pela Prefeitura de Confresa/MT, em razão da divergência nos beneficiários dos cheques mencionados (**vide** quadro à fl. 564):*

*8.9.23.1. Análise: Esta 7ª Secex constatou (fl. 657) informações falsas na prestação de contas encaminhada pelo ex-prefeito Iron Marques Parreira no que tange aos beneficiários dos Cheques nºs 850004 (fls. 117, 348, 533, 543), 850005 (fls. 350, 534, 549), 850006 (fls. 349, 534, 557), 850009 (fls. 341, 538, 546) e 850010 (fls. 340, 538, 541). O valor desse possível débito, no montante de R$ 83.663,80, já inclui as referidas despesas de R$ 3.663,80 (Cheques nºs 850009 e 850010) executadas após o término da vigência do convênio. Excluindo-se esse último montante, chega-se ao valor de R$ 80.000,00, o qual pode ser o mesmo de que cuida a irregularidade nº 14, mormente quando se atenta para compatibilidade entre a data da NF nº 94 (29/08/2002) e as datas dos Cheques nºs 850004, 850005 e 850006 (29/08/2002, 02/09/2002 e 02/09/2002). Entretanto, tendo em vista que há comprovação nos autos de que a empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. foi de fato beneficiária das despesas de R$ 616.333,00, a diferença em relação ao valor total repassado pelo concedente (R$ 700 mil) é absorvida pelo débito de*

*R$ 105.000,00, referente à inexecução de 15% do objeto conveniado, restando apenas o ato irregular de envio de informação falsa na prestação de contas do convênio, o que constitui agravante a ser levado em consideração no momento da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.*

*8.9.24. Irregularidade nº 24: execução concomitante e conjunta de dois convênios com o mesmo objeto, dificultando o controle da aplicação dos recursos e obstando o estabelecimento de nexo causal entre os valores repassados e os dispêndios realizados à conta dos ajustes:*

*8.9.24.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. Como já exposto no exame da irregularidade nº 1, os objetos dos Convênio n°s 2142/2000 e 793/2001 são distintos, compreendendo ações e etapas distintas, o que pode facilmente ser percebido pelo cotejo dos respectivos planos de trabalho.*

*8.10. No que se refere à utilização de fotografias para comprovar a execução da obra, a jurisprudência desta Corte não as considera documentação hábil para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos, como bem esclareceu o Min. AUGUSTO NARDES em seu voto no Acórdão 1266/2008 – Plenário:*

*'56. Em relação às fotos inseridas ao processo para provar a execução da obra em comento, elas não configuram instrumentos hábeis a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Vale citar o entendimento do eminente Ministro Walton Alencar, consoante relatório exarado no âmbito do Acórdão nº 227/99-Plenário:*

*'No que tange a essa questão, a jurisprudência desta Corte de Contas é farta em exemplos da não aceitação de fotografias trazidas pelos responsáveis como prova da efetiva realização de objetos conveniados. A uma, porque, na ausência de documentos hábeis, tais como cópia do termo de aceitação definitiva da obra, relatório de execução do projeto, termo de vistoria etc., ou insuficiência destes, as fotos não podem ser aceitas como prova da execução do objeto, até porque, não há como identificar o local, nem como identificar se os objetos que aparecem nas fotos são realmente os definidos no convênio e, a duas, porque fotografias não são meio de prova previsto no instrumento de convênio.'*

*57. Ainda nesse sentido são os diversos arestos desta Corte, v.g. Acórdão nº 309/1999-TCU-1ª Câmara, **in** TC 525.016/1996-1; Acórdão nº 387/1999 - TCU - 2ª Câmara, **in** TC 525.017/1996-8; Decisão 82/1999 - TCU - 1ª Câmara, **in** TC 279.022/1995-6; Acórdão nº 227/1999 - TCU - Plenário, **in** TC 549.011/1994-3).'*

*[Acórdão 1266/2008 – Plenário, **Ministro-Relator** AUGUSTO NARDES, DOU 08/07/2008]*

*8.11. Em conclusão, a responsabilidade do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA concretiza-se no dever de ressarcir o erário pelos débitos sistematizados no quadro abaixo e no cometimento das irregularidades listadas a seguir:*

*8.11.1. Débitos:*

| ***Débitos*** | ***Valor do débito (R$)*** | ***Data*** |
|---|---|---|
| *Inexecução de 15% do objeto do convênio, conforme os Relatórios de Visita Técnica nº 04, de 04/11/2003 (fls. 279/281), e nº 05, de 10/05/2004 (fls. 459/462). (Em solidariedade com a empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.)* | *55.000,00* | *23/04/2002* |
| | *50.000,00* | *06/06/2002* |
| *Não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro, enquanto não utilizados.* | *3.433,48* | *24/02/2002* |
| | *4.916,36* | *22/04/2002* |
| | *542,41* | *05/06/2002* |

*8.11.1.1. Outras irregularidades:*

*8.11.1.2. Irregularidade nº 5: não comprovação da habilidade técnica da empresa Enerplan para executar a obra (Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II), eis que os atestados foram apresentados em nome da empresa Pontual Construções Civis Ltda., que, segundo informações do cadastro, funciona no mesmo endereço;*

*8.11.1.3. Irregularidade nº 13: execução de despesas após o término da vigência do convênio, no valor total de R$ 3.663,80;*

*8.11.1.4. Irregularidade nº 14: não comprovação por meio de extrato bancário da despesa de R$ 80.000,00, documentada pela Nota Fiscal nº 94 (fls. 81, 345);*

*8.11.1.5. Irregularidade nº 16: não comprovação da execução do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, à guisa de contrapartida;*

*8.11.1.6. Irregularidade nº 19: não apresentação de cópia do despacho de adjudicação e homologação da licitação realizada para o objeto do convênio;*

*8.11.1.7. Irregularidade nº 23: apresentação de informação falsa na prestação de contas apresentada pela Prefeitura de Confresa/MT, em razão da divergência nos beneficiários dos cheques mencionados (fl. 564).*

***Da Responsabilidade da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.***

*8.12. As superficiais alegações de defesa da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. (fl. 182, Anexo 3) devem ser rejeitadas, à míngua de provas e documentos que comprovassem a conclusão das obras de implantação do sistema de abastecimento de águas no Município de Confresa/MT com os recursos do Convênio n° 2142/2000, ressaltando-se que as notas fiscais emitidas pela empresa (fls. 380, 327, 334, 345, 352, 116; Anexo 1, fls. 76, 81, 39, 88, 31, 51; e fl. 338) atestam o recebimento de recursos em montante superior à quantia de R$ 1.200.000, 00 transferida pela Funasa em razão dos Convênio n°s 2142/2000 (R$ 700 mil) e 793/2001 (R$ 500 mil).*

*8.13. Importa ressaltar que não basta evidenciar a conclusão a destempo das obras de implantação e ampliação do sistema de abastecimento de águas. Importa comprovar que as obras foram concluídas em função apenas dos pagamentos realizados com os referidos recursos conveniados, pois é possível, em tese, que a prefeitura municipal aplique novos recursos para concluir obra que já deveria estar conclusa em função dos pagamentos anteriormente realizados. Todavia, sequer há comprovação física de que as obras de implantação do sistema de abastecimento de águas no município de Confresa/MT foram integralmente executadas.*

*8.14. Apesar disso, pelo princípio da verdade material, similarmente como foi feito em relação ao ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, faz-se necessário re-analisar as irregularidades imputadas à empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. pelo ofício citatório desta Corte (fls. 714/717):*

*8.14.1. <u>Irregularidade nº 1:</u> não comprovação da habilidade técnica da empresa Enerplan para executar a obra (Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II), eis que os atestados foram apresentados em nome da empresa Pontual Construções Civis Ltda., que, segundo informações do cadastro, funciona no mesmo endereço:*

*8.14.1.1. Análise: Apesar desta irregularidade não estar diretamente relacionada com a ocorrência do dano ao erário, no sentido de não ser causa direta do dano, a apresentação de atestados em nome de outra empresa que funcionaria no mesmo endereço da licitante caracteriza fraude à licitação, que resultou na ausência de comprovação da habilidade técnica da empresa licitante, em afronta ao art. 30, inciso II, Lei nº 8.666/1993. Em face da gravidade desta irregularidade, propõe-se que seja declarada, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/1992 c/c com o art. 271 do Regimento Interno/TCU, a inidoneidade da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de até 5 anos, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.*

*8.14.2. <u>Irregularidade nº 2:</u> incompatibilidades na concepção da captação superficial e na quantidade de ligações domiciliares, no que se refere à execução de caixa em concreto ciclópico (barragem), para elevação do nível de água e do número de ligações domiciliares, além de a execução da obra estar muito atrasada:*

*8.14.2.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. Como já exposto no exame da irregularidade nº 07 atribuída ao ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, as incompatibilidades apontadas pela auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, em fiscalização **in loco** no Município de Confresa/MT, no período de 11 a 15/08/2003, nos termos da Nota Técnica nº 961 (fls. 293/297-B), não foram ratificadas pela área técnica da Funasa, como se depreende do Relatório de Visita Técnica nº 05, de 10/05/2004 (fls. 459/462), o qual reitera as conclusões do relatório anterior de 04/11/2003 (fls. 279/281). Ademais, a descrição da irregularidade carece de fundamentação técnica, pois*

*não explicita o padrão utilizado e as consequências dessas incompatibilidades. Quanto ao atraso na execução da obra, isso já foi absorvido na irregularidade de inexecução parcial do objeto. Por fim, não está caracterizada a participação da empresa na ocorrência das supostas incompatibilidades.*

*8.14.3. Irregularidade nº 3: insuficiência de água para suprir a vazão da estação de tratamento:*

*8.14.3.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. Como já exposto no exame da irregularidade nº 08 atribuída ao ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, a suposta insuficiência de água apontada pela auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, em fiscalização **in loco** no Município de Confresa/MT, no período de 11 a 15/08/2003, nos termos da Nota Técnica nº 961 (fls. 293/297-B), não foi ratificada pela área técnica da Funasa, como se depreende do Relatório de Visita Técnica nº 05, de 10/05/2004 (fls. 459/462), o qual reitera as conclusões do relatório anterior de 04/11/2003 (fls. 279/281). Ademais, a descrição da irregularidade carece de fundamentação técnica, pois não explicita o padrão utilizado e a mensuração do **quantum** de insuficiência. Por fim, não está caracterizada a participação da empresa na ocorrência apontada.*

*8.14.4. Irregularidade nº 4: ausência de vínculo empregatício dos operários da obra com a empresa vencedora da licitação:*

*8.14.4.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada. Como já exposto no exame da irregularidade nº 09 atribuída ao ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, o exame de tal irregularidade é de competência dos órgãos de controle municipais, a quem compete examinar a regularidade da gestão do contrato entre a prefeitura municipal e a empresa contratada, pois tal possível irregularidade – mesmo carente de demonstração – não repercute nos interesses do órgão federal.*

*8.14.5. Irregularidade nº 5: ausência de entrega, até a data da visita da CGU, dos principais componentes da estação de tratamento e reservação, tais como os filtros e a base metálica para montagem:*

*8.14.5.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois isso já foi absorvido na irregularidade nº 09, relativa à inexecução parcial do objeto.*

*8.14.6. Irregularidade nº 6: execução de apenas 50% do constante na planta da rede de distribuição de água e 350 ligações domiciliares, muito aquém do previsto no memorial descritivo (1.400 ligações) e não instalação dos hidrômetros:*

*8.14.6.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois isso já foi absorvido na irregularidade nº 09, relativa à inexecução parcial do objeto.*

*8.14.7. Irregularidade nº 7: não execução da totalidade dos itens que constituem as etapas do sistema de abastecimento de água:*

*8.14.7.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois isso já foi absorvido na irregularidade nº 09, relativa à inexecução parcial do objeto.*

*8.14.8. Irregularidade nº 8: não comprovação de despesas constantes na relação de pagamentos por meio de nota fiscal (**vide** quadro à fl. 444, v. 2):*

*8.14.8.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois tais despesas são relativas ao Convênio n° 793/2001 (fl. 18, Anexo 1). Ademais, o dever de comprovar a regularidade dessas despesas é do gestor público, e não da empresa contratada.*

*8.14.9. Irregularidade nº 9: execução física de apenas 85% do objeto do convênio, conforme Parecer Técnico Diesp/Funasa, de 10.5.2004, o qual recomenda a impugnação da prestação de contas final em face das seguintes pendências:*

*1) acabamento e limpeza geral na captação;*

*2) pintura em todo material em ferro fundido;*

*3) execução da urbanização da área de captação;*

*4) cadastramento da adutora de água bruta que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados;*

*5) funcionamento definitivo do sistema, inclusive término e instalação dos equipamentos da casa de química, pois esta só funcionou para realização de testes;*

*6) instalação do portão de pedestre e limpeza na área da E.T.A.;*

*7) cadastramento da rede de distribuição que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados, bem como localização das caixas de proteção dos registros;*

*8) cadastro das ligações domiciliares que deverá conter nome e endereço dos beneficiados;*

*9) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de fiscalização da obra por parte de técnico da prefeitura;*

*10) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de execução da obra;*

*11) Posse da área da E.T.A. e da captação;*

*12) licença de operação emitida pelo órgão ambiental – Fema – para captação;*

*13) análise física, química e bacteriológica da água após realização de tratamento;*

*14) laudo de sondagem para execução da base do reservatório.*

*8.14.9.1. Como já exposto no exame da irregularidade nº 20 atribuída ao ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, esta irregularidade é a própria fundamentação do dano ao erário pela inexecução parcial do objeto, não constituindo outra irregularidade destacada do próprio débito. Como já exposto, a inexecução de 15% da obra conveniada correspondeu a R$ 105.000,00, tendo em vista que o valor da obra integral corresponde ao valor de R$ 700 mil. Considerando que a empresa Enerplan também deu causa ao dano por atestar o recebimento dos valores suficientes para execução total da obra, tendo executado apenas 85% da obra, o que configura a responsabilidade solidária dessa empresa, nos termos do art. 12, inc.I, c/c art. 16, § 2º, alínea 'b', ambos da Lei nº 8.443/1992, discrimina-se o débito de acordo com as datas dos últimos pagamentos que comprovadamente foram realizados a essa empresa com os recursos do Convênio n° 2142/2000, nos termos da instrução às fls. 654/660, resultando no seguinte quadro:*

| ***Valor do débito (R$)*** | ***Data*** |
|---|---|
| *55.000,00* | *23/04/2002* |
| *50.000,00* | *06/06/2002* |

*8.14.10. <u>Irregularidade nº 10:</u> verificação de que a obra encontrava-se paralisada em 4.5.2004, com o percentual de execução de 85%, com risco de que os serviços realizados sejam perdidos devido à falta de intenção real do funcionamento do sistema:*

*8.14.10.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois é mera redundância da irregularidade anterior.*

*8.14.11. <u>Irregularidade nº 11:</u> não atendimento ao objetivo do convênio, uma vez que o sistema não entrou em funcionamento e a população de Confresa/MT não foi beneficiada com o fornecimento de água tratada:*

*8.14.11.1. Análise: Esta irregularidade deve ser desconsiderada, pois o não funcionamento do sistema de abastecimento de água é consequência imediata da inexecução parcial do objeto (irregularidade nº 09); o desatendimento da população municipal é questão multifacetada que extrapola o alcance do Convênio n° 2142/2000, pois se a população do Município de Confresa/MT ainda está carente de um sistema de abastecimento de água tratada, quando já se passaram mais de 6 anos após a vigência desse convênio, tal omissão estatal não pode ser debitada apenas à conta da inexecução parcial de 15% do objeto conveniado.*

*8.15. Em conclusão, a responsabilidade da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. concretiza-se no dever de ressarcir o erário pelo débito sintetizado no quadro abaixo e no cometimento de outra irregularidade listada a seguir:*

*8.15.1. Débitos:*

| ***Débitos*** | ***Valor do débito (R$)*** | ***Data*** |
|---|---|---|
| *Inexecução de 15% do objeto do convênio, conforme os Relatórios de Visita Técnica nº 04, de 04/11/2003 (fls. 279/281), e nº 05, de 10/05/2004 (fls. 459/462).* *(Em solidariedade com o ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA)* | *55.000,00* | *23/04/2002* |
| | *50.000,00* | *06/06/2002* |

*8.15.2. Outra irregularidade:*

*8.15.2.1. Irregularidade nº 1: não comprovação da habilidade técnica da empresa Enerplan para executar a obra (Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II), com o uso de atestados falsos apresentados em nome da empresa Pontual Construções Civis Ltda., que, segundo informações do cadastro, funciona no mesmo endereço.*

***DA RESPONSABILIDADE DOS RESPONSÁVEIS CHAMADOS EM AUDIÊNCIA***

*8.16. Os agentes da Funasa, Sra. Carmen Lúcia Miranda Silveira, ex-Coordenadora-Geral de Convênios, Sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães, ex-Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – Depin, e Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, ex-Presidente da Funasa, foram chamados em audiência para apresentarem justificativas diante das seguintes ocorrências que lhes foram imputadas, em razão de proposta do Ministério Público junto ao TCU (fls. 663/676), acatada pelo Ministro-Relator (fl. 677):*

*- **ocorrência nº 1**: 'celebração de dois convênios, entre o Município de Confresa/MT e a Funasa, com mesmo objeto, qual seja, implantação de sistema de tratamento e abastecimento de água – o Convênio n° 2142/2000, de 30.12.2000, no valor de R$ 704.030,00, e o Convênio n° 793/2001, de 31.12.2001, no montante de R$ 505.050,00 – o que dificulta o controle da aplicação dos recursos e o estabelecimento de nexo causal entre os valores repassados e os dispêndios realizados, facilitando, assim, a malversação destes valores;'*

*- **ocorrência nº 2**: 'liberação antecipada de recursos do Convênio n° 2142/2000, em inobservância ao disposto no § 2º do art. 21 da IN/STN nº 01/1997, pois houve liberação da 3ª parcela em data anterior (26.12.2001) à apresentação de prestação de contas parcial concernente à 1ª parcela, remetida à Coordenadora do Acompanhamento e Prestação de Contas em 18.2.2002;'*

*- **ocorrência nº 3**: 'liberação de recursos do Convênio n° 2142/2000 em descompasso com a realização da obra, visto que o montante de R$ 700.000,00 foi liberado em três parcelas, sendo a primeira em 30.10.2001 e a última em 26.12.2001, por conseguinte, em menos de dois meses, enquanto o plano de trabalho constante na prestação de contas relativa à 1ª parcela estimou a realização da obra em um ano.'*

*7.29. O ex-diretor da Funasa Sr. Celso Tadeu de Azevedo Silveira também fora chamado em audiência para se justificar pelas seguintes ocorrências que lhe foram atribuídas (fls. 577/578):*

*- **ocorrência nº 1**: 'Liberação antecipada de recursos de Convênio nº 2142/2000 (destinado à construção de estação de tratamento de água no município de Confresa/MT), desatendendo ao disposto no § 2º do art. 21 da IN/STN nº 01/1997;'*

*- **ocorrência nº 2**: 'Liberação de recursos em descompasso à realização da obra'.*

*8.17. Sem embargo, as ocorrências nº 1 e nº 2 atribuídas ao Sr. Celso Tadeu de Azevedo Silveira são idênticas às referidas ocorrências nº 2 e nº 3 atribuídas àqueloutros agentes da Funasa.*

*8.18. Preliminarmente ao exame do mérito, propõe-se o acatamento das razões de justificativa do Sr. **Celso Tadeu de Azevedo Silveira** (fls. 617/635), porquanto não há indícios de sua participação nas referidas ocorrências, tornando-se desnecessário adentrar no mérito.*

*8.19. Em relação à audiência dos agentes Sra. Carmen Lúcia Miranda Silveira, Sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, propõe-se de plano a desconsideração da ocorrência nº 1, eis que os objetos dos Convênios nº 2142/2000 e nº 793 são distintos: o primeiro cuida da implantação do sistema de abastecimento de água, e o segundo, da ampliação desse sistema, bastando cotejar as etapas ou fases previstas em cada plano de trabalho.*

*8.20. Propõe-se, ainda em relação à referida trinca de agentes da Funasa, o acatamento das razões de justificativa relativas à ocorrência nº 3, pois a liberação do valor total do convênio em período inferior a 2 meses, em contraste com o prazo anual para execução das obras, refoge à alçada da área não técnica, tendo em vista que a compatibilidade do cronograma físico-financeiro com o cronograma de desembolso é aspecto técnico que não pode ser subvertido pela área administrativa.*

*8.21. De fato, o cronograma contido na 'Ficha de Autorização de Projeto e Cronograma de Desembolso' (fls. 04/05), elaborado pela Gescon – Gestão Financeira e de Convênios, recomenda o dispêndio de R$ 700.000,00 em um único mês, ou seja, a liberação do valor total, embora contraditoriamente também faça menção aos condicionantes para liberação da 1ª parcela. Da mesma*

*forma, o cronograma de desembolso do plano de trabalho (fl. 38) prevê a liberação total dos recursos em único mês, com amparo em pareceres do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (item 5, fl. 34) e da Gescon – Gestão Financeira e de Convênios (fl. 41).*

*8.22. Entretanto, é evidente a incompatibilidade entre o cronograma de execução física (fl. 37), que prevê a execução da obra no período de 12 meses, e o desembolso total realizado no período de 2 meses. Contudo, tendo em vista que os engenheiros e técnicos responsáveis pela aprovação desse descompasso não foram chamados em audiência até a presente fase, proponho a desconsideração dessa ocorrência, pela aplicação do princípio da economia processual.*

*8.23. No que tange à ocorrência nº 2, rejeitam-se as sinóticas razões de justificativas dos responsáveis Sra. Carmen Lúcia Miranda Silveira, Sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, pelas razões a seguir:*

*8.23.1. Ainda que o Plano de Trabalho tenha previsto a liberação dos recursos em parcela única, não se pode conceber que as normas então vigentes sobre convênios, em particular a IN/STN nº 01/1997, sejam ab-rogadas por circunstâncias casuísticas ou por parecer jurídico de órgão do próprio concedente.*

*8.23.2. A norma aplicável ao feito (art. 21 da IN/STN nº 01/1997) não prevê a desoneração do dever de apresentar prestação de contas parcial previamente à liberação da 3ª parcela na hipótese de parcelamento em função da indisponibilidade financeira.*

*8.23.3. Igualmente, carece de previsão legal a suposição de que a liberação da 3ª parcela dentro de prazo inferior a um mês após a liberação da 2ª parcela faz daquela um complemento desta última. Tal interpretação, consignada no Parecer Técnico nº 251/2002 da Procuradoria-Jurídica da Funasa, representa um 'jeitinho' de driblar a exigência disposta no § 2º do art. 21 da IN/STN nº 01/1997.*

*8.23.4. O Parecer Técnico nº 251/2002 da Procuradoria-Jurídica da Funasa não exime os agentes da Funasa do cometimento de uma transgressão ao disposto no § 2º do art. 21 da IN/STN nº 01/1997, inclusive porque a interpretação equivocada desse parecer técnico não vinculava a decisão dos agentes da Funasa, que deveriam conhecer e aplicar a legislação aplicável à espécie.*

*8.24. Rejeita-se igualmente a preliminar de cerceamento de defesa arguida pelo responsável Antônio Leopoldo Frota Magalhães, tendo em vista que não restou evidenciado qualquer prejuízo à defesa pelo longo decurso temporal, tanto que a sua defesa relativa à ocorrência nº 2 estava fartamente documentada, tendo juntado todas as provas que entendeu pertinente (fls. 63/128, Anexo 3), tais como o Plano de Trabalho original, o Formulário de Análise e Aprovação, o Relatório de Parecer Técnico, o Despacho da Coordenação Geral de Convênios e o Parecer Técnico nº 251/2002.*

*8.25. Não tendo o responsável especificado qual teria sido o prejuízo à defesa pelo longo decurso temporal, aplica-se o princípio* ***pas de nullité sans grief****, a teor dos arts. 563 e 566 do Código de Processo Penal, o qual impõe a efetiva demonstração de prejuízo para o acusado, o que não se verificou no caso em tela. Ressalte-se que, mesmo na hipótese de nulidade absoluta (em que o prejuízo é presumido), os tribunais superiores entendem pertinente o referido princípio, como se depreende do HC 99996/SP, no STJ, e dos julgados HC 85.155/SP, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJU 15.04.05 e AI-AgR. 559.632/MG, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJU 03.02.06, ambos do Supremo Tribunal Federal.*

*8.26. Portanto, em função do cometimento da referida ocorrência nº 2, propõe-se que o Tribunal aplique individualmente aos responsáveis Sra. Carmen Lúcia Miranda Silveira, Sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Sr. Mauro Ricardo Machado Costa a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.*

***CONSIDERAÇÕES FINAIS***

*8.27. Propostas as responsabilidades do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. e dos agentes da Funasa, Sra. Carmen Lúcia Miranda Silveira, Sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, convém ainda ponderar, à guisa de conclusão, sobre o rigor com os casos dessa espécie e o controle externo em relação às obras inacabadas, vigorosamente defendidos na manifestação do membro do Ministério Público junto ao TCU (fls. 663/676).*

*8.28. Alinhado com a vertente prestigiada pelo **Parquet**, considero que a atuação rigorosa do controle, interno e externo é a melhor pedagogia indutora da eficiência, da eficácia e da probidade com os recursos públicos, tão escassos e desperdiçados. Entretanto, há de se respeitar os limites da jurisdição, pois não é razoável supor que este Tribunal estaria revestido do poder de punir todas as prefeituras municipais pela gestão ineficiente e descontínua da prestação dos serviços públicos por parte do ente municipal, somente pelo fato de ter havido, em algum momento inicial, a participação de recursos federais.*

*8.29. Quanto à deterioração provocada pelo decurso temporal da paralisação reprovável do município, considero que essa situação em nada difere daquela em que o ente conveniado finaliza a obra – e.g., um sistema de abastecimento de água, uma escola, um posto de saúde – e comprova a regular aplicação dos recursos repassados, mas logo depois o empreendimento fecha as portas, por falta de manutenção, ou de insumo, ou de pessoal, em razão do descaso municipal, terminando por inutilizar todo o investimento realizado com recursos federais.*

*8.30. Todavia, essa problemática em exame ultrapassa a esfera de controle dos órgãos federais, competindo aos respectivos órgãos estaduais e municipais, inclusive ao Ministério Público Estadual, tomar as medidas administrativas, civis e penais cabíveis contra os gestores culpados por essa ocorrência.*

*8.31. Quanto ao rigor com os casos dessa espécie, convém salientar que o rigor do controle externo não significa atribuir ao gestor municipal à época o cometimento de toda e qualquer irregularidade aventada, sem o necessário filtro deste Tribunal, pois isso contribuiria para descaracterizar as ocorrências efetivamente cometidas pelos responsáveis, em prejuízo do próprio controle.*

*8.32. Neste caso concreto, a inexecução parcial do sistema de abastecimento de água deve ser punida em função do descumprimento dos termos do respectivo convênio, dentro do alcance estabelecido pela legislação pertinente.*

*8.33. A fiscalização técnica do concedente (Relatórios de Visita Técnica nº 04 (fls. 279/281) e nº 05 (fls. 459/462), de 04/11/2003 e 10/05/2004) comprovou que os materiais e os serviços executados eram de boa qualidade e estavam de acordo com o projeto técnico. Portanto, não é razoável atribuir ao ex-prefeito MARQUES PARREIRA, cujo mandato foi interrompido em 06/12/2003 (fl. 470), e à empresa contratada Enerplan Construções e Comércio Ltda. a responsabilidade exclusiva pela suposta deterioração da obra e falta de água potável à população do Município de Confresa/MT.*

*8.34. Sem embargo, a empresa contratada deve responder pela parcela não realizada da obra, como é a proposta desta instrução, consoante a jurisprudência dominante desta Corte (e.g.: Acórdão 115/2009 – 1ª Câmara, Acórdão 554/2009 – 1ª Câmara, Acórdão 678/2009 – Plenário).*

*8.35. Todavia, não considero pertinente a proposta de restituição pela empresa contratada do valor correspondente à parcela executada com boa qualidade e de acordo com o projeto técnico, embora exista uma corrente minoritária na jurisprudência desta Corte que embasa essa espécie de proposta, iniciada a partir do Acórdão 1128/2005 – 2ª Câmara, relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues.*

*8.36. O exame da jurisprudência colacionada pelo Procurador Júlio Marcelo no seu referido parecer indica que apenas o Acórdão 3881/2008 – 2ª Câmara fundamenta a aplicação desse entendimento minoritário, enquanto que o restante dos acórdãos citados não se aplica a este caso concreto, senão vejamos:*

*8.36.1. Acórdão 3406/2007 - Primeira Câmara: segundo o Relator, 'os poucos serviços executados o foram em desconformidade com o projeto original' (item 5, do voto do Min. Relator)', o que levou à corresponsabilização da empresa pelo débito integral do valor repassado pelo convênio;*

*8.36.2. Acórdão 3267/2008 - Segunda Câmara: somente a ex-prefeita foi responsabilizada, cujo objeto era o fornecimento de leite e óleo de soja a crianças desnutridas;*

*8.36.3. Acórdão 297/2009 - Segunda Câmara: somente o ex-prefeito foi responsabilizado, cujo objeto era um Centro de Geração de Renda, que teria sido executado apenas 80% da obra.*

*8.37. A responsabilidade pela deterioração da obra inacabada, se comprovada, deveria recair principalmente sobre os prefeitos sucessores, Sr. Egídio Henriques Lunkes (gestão 08/12/2003 a*

*31/12/2004, fls. 471/472) e Sr. Mauro Sérgio (gestão 2005/2008, fl. 495), pois esses gestores não se deram ao esforço de concluir a obra inacabada, quando faltava realizar apenas 15% do objeto, a despeito de terem ajuizado ações contra o ex-prefeito ímprobo. Entretanto, nem esses prefeitos sucessores foram citados nem o membro do Ministério Público junto ao TCU, que estende a jurisdição desta Corte a essas situações deploráveis, fez essa proposição em seu parecer.*

***Análise da boa-fé dos responsáveis***

*8.38. Em atendimento às disposições do art. 202, § 2º, do RITCU, examina-se a ocorrência de boa-fé na conduta do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA na gestão do Convênio n° 2142/2000.*

*8.39. Embora o ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA tenha renunciado ao mandato em 06/12/2003 (fl. 411), a vigência do convênio foi finalizada em 23/02/2003, com prazo para prestar contas até 24/04/2003 (fl. 283), considerada a prorrogação de ofício (fl. 91). Portanto, a perda do mandato não justifica a inexecução parcial do objeto vis-à-vis os pagamentos inidôneos à empresa contratada para executar o objeto do Convênio n° 2142/2000.*

*8.40. Ainda, a prestação de contas encaminhada pelo ex-prefeito estava eivada de informações falsas no que tange aos beneficiários dos Cheques nºs 850004 (fls. 117, 348, 533, 543), 850005 (fls. 350, 534, 549), 850006 (fls. 349, 534, 557), 850009 (fls. 341, 538, 546) e 850010 (fls. 340, 538, 541).*

*8.41. Sendo responsável pelo dano ao erário em decorrência da inexecução parcial de 15% do objeto conveniado, o ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA ainda deu causa a novo dano ao erário pela não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro, enquanto não utilizados, violando a Cláusula Segunda, Subcláusula Segunda, itens 'e' e 'i' (fl. 25), c/c a Cláusula Terceira, Subcláusula Terceira (fl. 26), do termo do Convênio n° 2142/2000.*

*8.42. Como se não bastassem os débitos gerados pela atuação do ex-prefeito IRON MARQUES PARREIRA, outras irregularidades lhe foram atribuídas e comprovadas nos autos, não havendo, portanto, elementos abonadores da conduta desse responsável.*

*8.43. Quanto à empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda., a jurisprudência desta Corte considera que a análise da ocorrência de boa-fé não se aplica à pessoa jurídica, conforme o seguinte julgado:*

***Sumário***

*TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CESSÃO IRREGULAR DE SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL AO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, COM ÔNUS PARA A UNIÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO ÓRGÃO CESSIONÁRIO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA.*

***1. A boa-fé, seja objetiva seja subjetiva, somente pode ser analisada em relação à conduta humana, não podendo ser avaliada em relação à pessoa jurídica.***

*[Acórdão 2027/2007 - Segunda Câmara, rel. Min. MARCOS BEMQUERER, DOU 02/08/2007]*

*8.44. Não sendo reconhecida a boa-fé dos responsáveis, deve este Tribunal proferir, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, com aplicação da multa disposta no art. 57 e das demais penalidades previstas na Lei nº 8.443/1992.*

***9. Proposta de Encaminhamento***

*9.1 Diante do exposto, proponho seja(m):*

*9.1.1 declarada a revelia do Sr. IRON MARQUES PARREIRA, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992;*

*9.1.2 rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela empresa ENERPLAN CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA.;*

*9.1.3 acatadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. CELSO TADEU DE AZEVEDO SILVEIRA;*

*9.1.4 acatadas em parte as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. MAURO RICARDO MACHADO COSTA, pelo Sr. ANTÔNIO LEOPOLDO FROTA MAGALHÃES, e pela Sra. CARMEN LÚCIA MIRANDA SILVEIRA;*

*9.1.5 julgadas irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, **caput**, da Lei nº 8.443/1992, as contas do Sr. IRON MARQUES PARREIRA;*

*9.1.6 condenados, solidariamente, o Sr. IRON MARQUES PARREIRA e a empresa ENERPLAN CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA. ao pagamento de débito aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, nos valores abaixo consignados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', do referido diploma legal, c/c art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU:*

| ***Valor do débito (R$)*** | ***Data inicial*** |
|---|---|
| *55.000,00* | *23/04/2002* |
| *50.000,00* | *06/06/2002* |

*9.1.7 condenado individualmente o Sr. IRON MARQUES PARREIRA ao pagamento de débito aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, nos valores abaixo consignados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', do referido diploma legal, c/c art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU:*

| ***Valor do débito (R$)*** | ***Data inicial*** |
|---|---|
| *3.433,48* | *24/02/2002* |
| *4.916,36* | *22/04/2002* |
| *542,41* | *05/06/2002* |

*9.1.8 aplicada individualmente ao Sr. IRON MARQUES PARREIRA e à empresa ENERPLAN CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, de acordo com o art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/1992, o recolhimento da respectiva multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*9.1.9 aplicada individualmente ao Sr. MAURO RICARDO MACHADO COSTA, ao Sr. ANTÔNIO LEOPOLDO FROTA MAGALHÃES e à Sra. CARMEN LÚCIA MIRANDA SILVEIRA, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, de acordo com o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno, o recolhimento da respectiva multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*9.1.10 inabilitado, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443/1992, c/c o artigo 270 do Regimento Interno/TCU, o Sr. IRON MARQUES PARREIRA, pelo prazo de 5 a 8 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;*

*9.1.11 declarada, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, c/c com o art. 271 do Regimento Interno/TCU, a inidoneidade da empresa ENERPLAN CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA. para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de até 5 anos;*

*9.1.12 autorizado, desde logo, o parcelamento do pagamento das dívidas decorrentes em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;*

*9.1.13 autorizada, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;*

*9.1.14. encaminhado, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, cópia do acórdão que vier a ser prolatado, dos respectivos relatório e voto e cópia digitalizada deste processo à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso.*"

3. O representante do Ministério Público emitiu o seguinte parecer (fls. 769/778):

"(...)

*O Ministério Público discorda, em parte, da proposição da unidade técnica.*

*Na mesma linha do parecer anterior (fls. 663/76, v. 3), o Ministério Público insiste no sentido de que deve ser imputado, solidariamente, ao sr. Iron Marques Parreira e à empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. débito no valor da integralidade dos recursos repassados (R$ 700.000,00).*

*Verifica-se, nos autos, que, além de diversas irregularidades apuradas pela Funasa e pela CGU, o objetivo do convênio – qual seja, implantação do sistema de abastecimento de água – não foi alcançado, eis que a obra não foi totalmente executada e o sistema não funcionou.*

*Consoante mostraram as fiscalizações realizadas pela CGU e pela Funasa em 2003 e 2004 – portanto, após o término da vigência do convênio (23.2.2003) –, a parte executada do objeto pactuado não trouxe benefício algum à população de Confresa/MT e a obra encontrava-se paralisada. De fato, depreende-se dos autos que o sistema de abastecimento nunca funcionou e a população não foi atendida com o fornecimento de água tratada.*

*Cabe destacar as seguintes observações constantes no Relatório de Visita Técnica 5, de 10.5.2004, realizada pelo concedente (fls. 459/63, v. 2):*

*'Após nova vistoria 'in loco', realizada no dia 4.5.2004 no Município de Confresa/MT, pude constatar que* ***a obra referente ao Convênio n° 2142/2000 encontra-se paralisada e manteve o percentual de 85% executada****. Alerto que a prefeitura deverá terminar o mais rápido possível tal obra, pois a vigência do convênio já expirou em 23.2.2003, sendo que este convênio encontra-se em tomada de contas especial.*

*(...)*

***Os materiais e serviços executados (...) poderão ser perdidos devido à falta de intenção real do funcionamento do sistema.***

*(...)*

*6 – Caso tenha havido impropriedade quanto à execução do convênio, analisar se estas podem ser irrelevantes para sua aprovação e se consideradas como complemento do objeto pactuado:*

***As impropriedades ocorridas são relevantes, uma vez que esta prestação de contas do convênio representa 100% dos recursos e a obra está apenas 85% executada, sem atender à população (...).***

*(...)*

*8 – Após essas considerações, qual a avaliação final por parte dessa área? Recomenda a aprovação da prestação de contas ou sugere a impugnação das despesas apresentadas?*

***Recomendamos a impugnação desta prestação final de contas do Convênio n° 2142/2000, tendo em vista que o percentual de 85% de execução da obra não atinge o objetivo do convênio que é fornecer água tratada para a população de Confresa/MT.****' (grifou-se)*

*A execução de parcela do objeto acordado, sem qualquer uso ou proveito à comunidade, não pode ser aceita para abatimento do débito. Não se solucionou o problema da população a ser beneficiada, não havendo melhoria alguma da qualidade de vida das famílias ou, como descrito na justificativa do projeto (fl. 36, v.p.), redução de doenças comuns na cidade, sendo, pois, inequívoco o grave e injustificado prejuízo a esta comunidade. Também não houve melhoria da infraestrutura básica municipal.*

*O recurso federal não é repassado a fundo perdido. Também não é transferido aleatoriamente. A União espera sempre uma determinada contrapartida em razão da verba 'cedida'. O dinheiro, portanto, tem carimbo, ou seja, está marcado para atingir um fim, qual seja, o interesse público. E este fim deve ser alcançado a tempo e modo, conforme previsto no termo de convênio.*

*No presente caso, diante do não atingimento dos objetivos avençados e das diversas irregularidades apuradas nos autos, resta patente que não houve preocupação alguma do gestor de gerir as verbas federais recebidas de forma correta, tempestiva, eficiente, o que ostenta extrema gravidade, sobretudo considerando a essencialidade das obras pactuadas, as quais visavam a garantir um mínimo*

*de qualidade de vida e de dignidade à população a ser beneficiada.*

*Nesse cenário, cabe indagar porque o sr. Iron Marques Parreira, conhecedor da gravidade da situação da população, não se preocupou, após o recebimento dos recursos federais conveniados, em executar as obras com eficiência, assegurando que estas atingissem o fim colimado com a maior brevidade possível? Tinha ele a obrigação de garantir a construção e o funcionamento do sistema a tempo e modo, conforme estabelecido no pacto firmado.*

*No entanto, mesmo tendo prazo suficiente durante o período de sua gestão e mesmo tendo sido instado pelo concedente a cumprir integralmente o convênio e a corrigir as irregularidades apontadas, permaneceu inerte, não tomando as medidas cabíveis para esse mister. E, durante todo este tempo, a população da região à qual se destinava a obra continuou a enfrentar todas as mazelas, as agruras decorrentes da falta de sistema de abastecimento de água.*

*Configuraram-se, pois, prejuízo irreparável e injustificado a esta comunidade, bem como grave afronta ao termo de convênio, à legislação pertinente e aos mais basilares princípios constitucionais, como os da eficiência e da moralidade, entre outros.*

*A falta de execução total e de funcionamento do sistema, com a consequente ausência de disponibilização de água à comunidade à qual se destinava, demonstra o total descaso do responsável com as verbas públicas repassadas para a consecução do objeto acordado, bem como com o interesse público, o que se reveste de maior gravidade, sobretudo tendo em conta a escassez de recursos públicos em todo o país e as inúmeras carências dos municípios brasileiros nesta e em outras áreas essenciais.*

*Para o atendimento dos objetivos da avença e, por conseguinte, do interesse público, não bastava executar parcela da obra e deixá-la sem uso, ociosa, abandonada, tornando-se avariada, quiçá até inservível. Cumpria executar toda a obra pactuada e utilizá-la, com a maior brevidade possível, no objeto pactuado, em prol da população, atendendo às suas necessidades básicas e prementes, o que, como visto, não foi feito no caso em vértice. Em outras palavras, havia, e há, necessidade óbvia de efetivo proveito para a comunidade, de retorno à sociedade dos recursos públicos investidos.*

*Deveria o responsável pela gestão dos recursos avençados ter, assim, se preocupado em verificar, durante o seu mandato, se a obra estava totalmente executada e atendendo ao fim a que se destinava e, em caso negativo, exigir, tempestivamente, as devidas correções, apurar as responsabilidades pelas falhas e tomar as medidas cabíveis para o pleno funcionamento do sistema de abastecimento de água. Se não o fez, deve responder pelo ônus resultante da sua desídia, pois lhe era exigida conduta diversa.*

*Destarte, em consonância com o entendimento jurisprudencial desta Corte, cabe imputar aos responsáveis solidários nesta TCE a integralidade dos recursos repassados.*

*Nesse sentido, vale destacar, v.g., os seguintes julgados:*

*'**Acórdão 297/2009 – Segunda Câmara***

***Sumário***

*TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS POR INTERMÉDIO DE TERMO DE RESPONSABILIDADE. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. NÃO ATENDIMENTO DO OBJETIVO PRETENDIDO. DÉBITO NO VALOR INTEGRAL DO REPASSE DA UNIÃO. CONTAS IRREGULARES. MULTA.*

*Julgam-se irregulares as contas dos responsáveis, com imputação de débito no valor integral do repasse e aplicação de multa, em vista de a obra financiada com recursos federais não ter atendido ao objetivo pretendido.*

***Acórdão 3.267/2008 – Segunda Câmara***

***Sumário***

*TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS AVENÇADOS DECORRENTE DA GESTÃO INADEQUADA DO CONVÊNIO. DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.*

*Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa à responsável, uma vez constatado o dano ao erário decorrente do não cumprimento dos objetivos avençados em razão da gestão inadequada do convênio.*

***Acórdão 3.406/2007 – Primeira Câmara***

***Sumário***

*TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERVIÇOS PARCIALMENTE EXECUTADOS. NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DO CONVÊNIO. DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE ATO DE GESTÃO ILEGÍTIMO E ANTIECONÔMICO. REVELIA. CONDENAÇÃO EM DÉBITO E MULTA. SOLIDARIEDADE DA EMPRESA CONTRATADA.*

*Julgam-se irregulares as contas e em débito os responsáveis, com aplicação de multa, em face de ato de gestão ilegítimo e/ou antieconômico que resulte no não atingimento do objetivo precípuo do convênio.'*

*Cumpre ao Tribunal agir com rigor no presente caso e nos demais casos da espécie, o que, por certo, estará contribuindo para desestimular futuras irregularidades da mesma natureza e, assim, para melhorar a gestão das verbas federais conveniadas, em benefício do interesse público, e coartar uma das piores mazelas da Administração Pública, que é o desperdício de escassos e necessários recursos públicos em obras inacabadas e abandonadas.*

*Quanto à responsabilidade pelo dano, devem arcar com o débito apurado, solidariamente, o sr. Iron Marques Parreira e a empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda.*

*A empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. deve responder solidariamente pela dívida por ter sido contratada e ter emitido as notas fiscais afetas à obra, a qual não foi totalmente executada.*

*Sobre a responsabilidade dessa empresa, vale trazer à colação, por pertinente, o seguinte excerto da análise da 7ª Secex (fl. 750, v. 3, itens 8.12 e 8.13):*

*'8.12 As superficiais alegações de defesa da empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. (fl. 182, anexo 3) devem ser rejeitadas, à míngua de provas e documentos que comprovassem a conclusão das obras de implantação do sistema de abastecimento de águas no Município de Confresa/MT com os recursos do Convênio n° 2142/2000, ressaltando-se que as notas fiscais emitidas pela empresa (...) atestam o recebimento de recursos em montante superior à quantia de R$ 1.200.000,00 transferida pela Funasa em razão dos Convênio n°s 2142/2000 (R$ 700 mil) e 793/2001 (R$ 500 mil).*

*8.13 Importa ressaltar que não basta evidenciar a conclusão a destempo das obras de implantação e ampliação do sistema de abastecimento de águas. Importa comprovar que as obras foram concluídas em função apenas dos pagamentos realizados com os referidos recursos conveniados, pois é possível, em tese, que a prefeitura municipal aplique novos recursos para concluir obra que já deveria estar conclusa em função dos pagamentos anteriormente realizados. Todavia, sequer há comprovação física de que as obras de implantação do sistema de abastecimento de águas no Município de Confresa/MT foram integralmente executadas.'*

*O sr. Iron Marques Parreira deve responder pelo dano pois, na qualidade de signatário do Convênio n° 2142/2000 e gestor do ajuste, tinha a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos a eles confiados, cabendo-lhe o ônus da prova (Enunciado de Decisão/TCU 176). No entanto, como visto nos autos, não cumpriu com seu dever, uma vez que o objeto avençado não foi totalmente executado e os objetivos do ajuste não foram atingidos. Cumpre, pois, julgar irregulares suas contas.*

*Quanto às demais irregularidades constantes na citação, a 7ª Secex descaracterizou algumas, mantendo outras, as quais agravam a conduta dos responsáveis e devem ser consideradas por ocasião da fixação do valor da multa.*

*O Ministério Público, nesse ponto, aquiesce, por pertinente, à análise da unidade técnica, salvo quanto àqueles ilícitos que foram apurados pela Secretaria Federal de Controle Interno/Controladoria-Geral da União (SFCI/CGU) e descaracterizados sob o argumento de que não foram ratificadas pela área técnica da Funasa.*

*No caso, assim como o TCU, no exercício de sua missão constitucional e legal de controle externo, não está subordinado às conclusões do órgão/entidade concedente ou do Controle Interno, este último, no exercício de sua função institucional de controle interno, não se sujeita à posição da área técnica do órgão/entidade repassador dos recursos conveniados. Portanto, essas graves irregularidades apontadas pela SFCI/CGU devem ser mantidas e somadas àquelas não descaracterizadas nos autos, para serem consideradas na multa.*

*No que concerne ao sr. Celso Tadeu de Azevedo Silveira, de fato, cabe a sua exclusão do presente feito, visto que, em suas razões de justificativa (fls. 617/35, v. 3), logrou comprovar que a competência para celebrar e acompanhar os convênios firmados pela Funasa era do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – Depin daquela entidade.*

*No respeitante aos srs. Mauro Ricardo Machado Costa, ex-Presidente da Funasa; Antônio Leopoldo Frota Magalhães, ex-Diretor do Depin, e Carmen Lúcia Miranda Silveira, ex-Coordenadora Geral de Convênios (fls. 23/30, v.p., e 633/5, v. 3), das falhas sobre as quais foram ouvidos em audiência afetas ao Convênio n° 2142/2000, duas foram descaracterizadas, com propriedade, pela unidade técnica (fls. 754/5, v. 3), restando apenas a seguinte:*

*'liberação antecipada de recursos do Convênio n° 2142/2000, em inobservância ao disposto no § 2º do art. 21 da IN/STN nº 01/1997, pois houve liberação da 3ª parcela em data anterior (26.12.2001, fl. 86, v.p.) à apresentação de prestação de contas parcial concernente à 1ª parcela, remetida à Coordenadora do Acompanhamento e Prestação de Contas em 18.2.2002 (fl. 46, v.p.);'.*

*Sobre esta questão, o sr. Mauro Ricardo Machado Costa apresentou, neste Gabinete, memorial de fls. 762/8, v. 3. Examinando-se a defesa deste responsável, que aproveita também ao sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães e à srª. Carmen Lúcia Miranda Silveira, em cotejo com o art. 21 da IN/STN nº 01/1997[5], entende o Ministério Público que esta deve ser acatada, porquanto a falha restou mitigada pelas seguintes razões:*

*a) o plano de trabalho aprovado do Convênio n° 2142/2000 previa a liberação dos recursos em parcela única (fl. 38, v.p.), a qual não foi possível devido à indisponibilidade financeira no momento do repasse, situação comum em diversos órgãos federais, os quais dependem de repasses da Secretaria do Tesouro Nacional para a execução de suas atribuições institucionais;*

*b) a primeira visita técnica foi realizada apenas em 17.4.2002 (fls. 74/5, v.p.), não sendo possível aos gestores da Funasa saber, à época da liberação da 2º e da 3ª parcelas, em dezembro de 2001, que os recursos estavam sendo mal aplicados;*

*c) a terceira e última parcela foi liberada apenas 22 dias após a segunda, e ambas foram repassadas no mês de dezembro (em 4.12.2001 e 26.12.2001, respectivamente), sendo razoável considerá-la como parte da segunda parcela, principalmente considerando que não há previsão expressa na IN/STN nº 01/1997 para hipóteses de liberação em períodos menores que um mês em casos de indisponibilidade financeira do órgão e não por escolha do gestor. Dessa forma, seria desarrazoado apenar o gestor por interpretação extensiva da norma.*

*Sendo assim, cabe acatar as razões de justificativa dos srs. Mauro Ricardo Machado Costa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Carmen Lúcia Miranda Silveira.*

---

[5] *'Art. 21. A transferência de recursos financeiros destinados ao cumprimento do objeto do convênio obedecerá ao Plano de Trabalho previamente aprovado, tendo por base o cronograma de desembolso, cuja elaboração terá como parâmetro para a definição das parcelas o detalhamento da execução física do objeto e a programação financeira do Governo Federal.*

*§ 1º As unidades gestoras que transferirem recursos em desacordo com o disposto neste artigo terão as suas Propostas de Programação revistas pelo órgão central de programação financeira.*

*§ 2º Quando a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, composta da documentação especificada nos itens III a VII do art. 28, e assim sucessivamente. Após a aplicação da última parcela, será apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos;*

*§ 3º Caso a liberação dos recursos seja efetuada em até duas parcelas, a apresentação da Prestação de Contas se fará no final da vigência do instrumento, globalizando as parcelas liberadas.*

*(...).'*

*No caso, poderia ser adotada a solução alvitrada no Parecer da Funasa (fl. 166, anexo 3), no sentido de que, nos casos de parcelamento por força de indisponibilidade financeira, deve-se adequar o convênio ao mecanismo de prestação de contas previsto na Portaria Interministerial MF/MPOG/MCT 127/2008, exceção feita nos casos em que o desdobramento ocorra em curto espaço de tempo, inferior a 30 dias, o qual deve ser tratado como parcela única.*

*III*

*Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público no sentido de:*

*a) excluir a responsabilidade do sr. Celso Tadeu de Azevedo Silveira desta TCE;*

*b) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Mauro Ricardo Machado Costa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Carmen Lúcia Miranda Silveira;*

*c) julgar irregulares as contas do sr. Iron Marques Parreira, com fulcro nos arts. 1ª, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, **caput**, da Lei nº 8.443/1992;*

*d) condenar, solidariamente, o sr. Iron Marques Parreira e a empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. ao pagamento da integralidade dos recursos repassados;*

*e) aplicar, individualmente, ao sr. Iron Marques Parreira e à empresa Enerplan Construções e Comércio Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992;*

*f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;*

*g) encaminhar, em cumprimento ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, cópia do acórdão que vier a ser proferido e dos respectivos relatório e voto ao Procurador Chefe da Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso;*

*h) recomendar ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e ao Ministério da Ciência e Tecnologia que seja incluída, na Portaria Interministerial MF/MPOG/MCT 127/2008, que regulamenta os convênios e contratos de repasse federais, previsão explícita no sentido de que, nos casos de parcelamento dos repasses por força de indisponibilidade financeira por contingenciamento de recursos, deve-se adequar o convênio ao mecanismo de prestação de contas previsto nesta portaria interministerial, exceção feita nos casos em que o desdobramento ocorra em curto espaço de tempo, inferior a 30 dias, o qual deve ser tratado como parcela única.*"

É o relatório.

VOTO

Estes autos referem-se à tomada de contas especial de responsabilidade de Iron Marques Parreira, ex-prefeito de Confresa/MT, Mauro Ricardo Machado Costa, ex-Presidente da Funasa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães, ex-Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, Carmen Lúcia Miranda Silveira, ex-Coordenadora Geral de Convênios, e da Enerplan Construções e Comércio Ltda., instaurada em decorrência do não cumprimento do objeto do Convênio nº 2142/2000, celebrado entre a Funasa e o Município de Confresa/MT, tendo por objeto a execução de um sistema de abastecimento de água.

2. Preliminarmente, o então Ministro-Relator Marcos Vinicios Vilaça acolheu a proposta do Ministério Público e determinou a adoção das medidas a seguir:

"*I. promover a audiência dos srs. Mauro Ricardo Machado Costa, ex-Presidente da Funasa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães, ex-Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – Depin, e Carmen Lúcia Miranda Silveira, ex-Coordenadora Geral de Convênios, pelas seguintes irregularidades afetas ao Convênio n° 2142/2000:*

*I.1) celebração de dois convênios, entre o Município de Confresa/MT e a Funasa, com mesmo objeto, qual seja, implantação de sistema de tratamento e abastecimento de água – o Convênio n° 2142/2000, de 30.12.2000, no valor de R$ 704.030,00, e o Convênio n° 793/2001, de 31.12.2001, no montante de R$ 505.050,00 – o que dificulta o controle da aplicação dos recursos e o estabelecimento de*

*nexo causal entre os valores repassados e os dispêndios realizados, facilitando, assim, a malversação destes valores;*

*I.2) liberação antecipada de recursos do Convênio n° 2142/2000, em inobservância ao disposto no § 2º do art. 21 da IN/STN nº 01/1997, pois houve liberação da 3ª parcela em data anterior (26.12.2001) à apresentação de prestação de contas parcial concernente à 1ª parcela, remetida à Coordenadora do Acompanhamento e Prestação de Contas em 18.2.2002 (fl. 46, v.p.);*

*I.3) liberação de recursos do Convênio n° 2142/2000 em descompasso com a realização da obra, visto que o montante de R$ 700.000,00 foi liberado em três parcelas, sendo a primeira em 30.10.2001 e a última em 26.12.2001, por conseguinte, em menos de dois meses, enquanto o plano de trabalho constante na prestação de contas relativa à 1ª parcela, fl. 54, v.p., estimou a realização da obra em um ano;*

*II. realizar a citação solidária do sr. Iron Marques Parreira e da empresa Enerplan Construções e Comércio e Ltda., pela integralidade dos recursos repassados à conta do Convênio n° 2142/2000, em face das irregularidades abaixo relacionadas, as quais evidenciam a não comprovação da boa e regular aplicação destes valores, sobretudo porque o objetivo da avença não foi atendido e o nexo causal entre as despesas efetuadas e as verbas federais transferidas não foi demonstrado, conforme apurado pela CGU, pelo Ministério da Saúde e pela Funasa:*

*II.1) celebração de dois convênios entre o município e a Funasa objetivando a implantação e a complementação de um sistema de abastecimento de água, o Convênio n° 2142/2000, de 30.12.2000, no valor de R$ 704.030,00, e o Convênio n° 793/2001, de 31.12.2001, no montante de R$ 505.050,00;*

*II.2) realização de movimentações alheias ao objeto conveniado na conta bancária do convênio;*

*II.3) realização de uma mesma licitação, a Tomada de Preços 1/2000, para a execução dos dois convênios, a qual foi aberta em 20.6.2000, tendo por objeto a implantação e a ampliação do sistema de abastecimento de água de Confresa, e tendo como vencedora a empresa Enerplan com a proposta no valor de R$ 1.521.350,25;*

*II.4) adjudicação e homologação do certame após um ano e três meses da data da abertura da licitação (20.6.2000), pelo valor de R$ 1.200.000,00, sem constar os critérios utilizados de renegociação para ajuste do valor, o que inviabilizou o acompanhamento de itens executados e de seus dispêndios;*

*II.5) não comprovação da habilidade técnica da empresa Enerplan para executar a obra (Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II), eis que os atestados foram apresentados em nome da empresa Pontual Construções Civis Ltda., que, segundo informações do cadastro, funciona no mesmo endereço;*

*II.6) não comprovação de despesas no montante de R$ 121.602,74, já que, de acordo com extratos bancários, foram utilizados R$ 1.231.698,96 e somente demonstrados nos documentos fiscais o montante de R$ 1.110.023,96; pois, dos recibos datados de 29.8.2000, 16.9.2000 e 14.1.2003, no valor total de R$ 293.698,96, tendo como beneficiário o sr. Paulo Mário Martins Barros da Costa (cujos documentos continham a aposição de sua assinatura), apenas o datado de 17.2.2002, no valor de R$ 120.000,00, teve a sua confirmação mediante declaração formal apresentada à CGU/MT;*

*II.7) incompatibilidades na concepção da captação superficial e na quantidade de ligações domiciliares, no que se refere à execução de caixa em concreto ciclópico (barragem), para elevação do nível de água e do número de ligações domiciliares, além de a execução da obra estar muito atrasada;*

*II.8) insuficiência de água para suprir a vazão da estação de tratamento;*

*II.9) ausência de vínculo empregatício dos operários da obra com a empresa vencedora da licitação;*

*II.10) ausência de entrega, até a data da visita da CGU, dos principais componentes da estação de tratamento e reservação, tais como os filtros e a base metálica para montagem;*

*II.11) execução de apenas 50% do constante na planta da rede de distribuição de água e 350 ligações domiciliares, muito aquém do previsto no memorial descritivo (1.400 ligações) e não instalação dos hidrômetros;*

*II.12) não execução da totalidade dos itens que constituem as etapas do sistema de abastecimento de água.*

*II.13) execução de despesas após o término da vigência do convênio, no valor total de R$ 3.663,80 (**vide** quadro à fl. 444, v. 2);*

*II.14) não comprovação de despesas por meio de extratos bancários (**vide** quadro à fl. 444, v. 2);*

*II.15) não comprovação de despesas constantes na relação de pagamentos por meio de nota fiscal e de extratos bancários (**vide** quadro à fl. 444, v. 2);*

*II.16) não comprovação da execução do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS;*

*II.17) ausência do Termo de Aceitação Definitiva da Obra;*

*II.18) não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro, conforme estabelece a subcláusula terceira do convênio;*

*II.19) não apresentação de cópia do despacho de adjudicação e homologação da licitação realizada para o objeto do convênio;*

*II.20) execução física de apenas 85% do objeto do convênio, conforme Parecer Técnico Diesp/Funasa, de 10.5.2004, o qual recomenda a impugnação da prestação de contas final em face das seguintes pendências:*

*II.20.1) acabamento e limpeza geral na captação;*

*II.20.2) pintura em todo material em ferro fundido;*

*II.20.3) execução da urbanização da área de captação;*

*II.20.4) cadastramento da adutora de água bruta que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados;*

*II.20.5) funcionamento definitivo do sistema, inclusive término e instalação dos equipamentos da casa de química, pois esta só funcionou para realização de testes;*

*II.20.6) instalação do portão de pedestre e limpeza na área da E.T.A.;*

*II.20.7) cadastramento da rede de distribuição que deverá conter diâmetro e comprimento dos trechos executados, bem como localização das caixas de proteção dos registros;*

*II.20.8) cadastro das ligações domiciliares que deverá conter nome e endereço dos beneficiados;*

*II.20.9) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de fiscalização da obra por parte de técnico da prefeitura;*

*II.20.10) ART – Anotação de Responsabilidade Técnica de execução da obra;*

*II.20.11) Posse da área da E.T.A. e da captação;*

*II.20.12) licença de operação emitida pelo órgão ambiental – Fema – para captação;*

*II.20.13) análise física, química e bacteriológica da água após realização de tratamento;*

*II.20.14) laudo de sondagem para execução da base do reservatório.*

*II.21) verificação de que a obra encontrava-se paralisada em 4.5.2004, com o percentual de execução de 85%, com risco de que os serviços realizados sejam perdidos devido à falta de intenção real do funcionamento do sistema;*

*II.22) não atendimento ao objetivo do convênio, uma vez que o sistema não entrou em funcionamento e a população de Confresa/MT não foi beneficiada com o fornecimento de água tratada;*

*II.23) apresentação de informação falsa na prestação de contas apresentada pela Prefeitura de Confresa/MT, em razão da divergência nos beneficiários dos cheques mencionados (**vide** quadro à fl. 564, v. 2);*

*II.24) execução concomitante e conjunta de dois convênios com o mesmo objeto, dificultando o controle da aplicação dos recursos e obstando o estabelecimento de nexo causal entre os valores repassados e os dispêndios realizados à conta dos ajustes.*"

3. Após analisar a defesa dos responsáveis, a 7ª Secex propõe:

a) declarar a revelia de Iron Marques Parreira;

b) rejeitar as alegações de defesa da Enerplan Construções e Comércio Ltda.;

c) acatar as razões de justificativa de Celso Tadeu de Azevedo Silveira;

d) acatar, em parte, as razões de justificativa de Mauro Ricardo Machado Costa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Carmen Lúcia Miranda Silveira;

e) julgar irregulares as contas de Iron Marques Parreira;

f) condenar, solidariamente, Iron Marques Parreira e a Enerplan Construções e Comércio Ltda. ao pagamento aos cofres da Funasa dos valores abaixo relacionados:

| Valor (R$) | Data |
|---|---|
| 55.000,00 | 23/04/2002 |
| 50.000,00 | 06/06/2002 |

g) condenar Iron Marques Parreira ao pagamento à Funasa do seguinte débito:

| Valor (R$) | Data |
|---|---|
| 3.433,48 | 24/02/2002 |
| 4.916,36 | 22/04/2002 |
| 542,41 | 05/06/2002 |

h) aplicar individualmente a Iron Marques Parreira e à Enerplan Construções e Comércio Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992;

i) aplicar individualmente a Mauro Ricardo Machado Costa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Carmen Lúcia Miranda Silveira a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

j) inabilitar Iron Marques Parreira para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal; e

k) declarar a inidoneidade da Enerplan Construções e Comércio Ltda. para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal.

4. Por sua vez, o Ministério Público discorda, em parte, da proposição da unidade técnica e manifesta-se no sentido de:

a) excluir a responsabilidade de Celso Tadeu de Azevedo Silveira deste processo;

b) acatar as razões de justificativa de Mauro Ricardo Machado Costa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Carmen Lúcia Miranda Silveira;

c) julgar irregulares as contas de Iron Marques Parreira;

d) condenar, solidariamente, Iron Marques Parreira e a Enerplan Construções e Comércio Ltda. ao pagamento da integralidade dos recursos repassados (R$ 700.000,00);

e) aplicar, individualmente, a Iron Marques Parreira e à Enerplan Construções e Comércio Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992;

f) recomendar ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Ciência e Tecnologia a inclusão de item na Portaria Interministerial MF/MPOG/MCT nº 127/2008 para aprimorar o mecanismo de prestação de contas de convênios.

5. Aprovo a proposta do Ministério Público, pelos motivos que passo a expor.

6. Primeiro, o gestor Celso Tadeu de Azevedo Silveira comprovou que a competência para celebrar e acompanhar os convênios firmados pela Funasa era do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional daquela entidade.

7. Segundo, os argumentos fornecidos por Mauro Ricardo Machado Costa no memorial apresentado na Procuradoria podem ser aceitos e aproveitados em benefício de Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Carmen Lúcia Miranda Silveira, por evidenciar circunstâncias atenuantes da conduta desses responsáveis na liberação antecipada de recursos do Convênio nº 2142/2000. Ressalto que essa matéria foi exposta com precisão no seguinte trecho do parecer do Ministério Público:

"*Sobre esta questão, o sr. Mauro Ricardo Machado Costa apresentou, neste Gabinete, memorial de fls. 762/8, v. 3. Examinando-se a defesa deste responsável, que aproveita também ao sr. Antônio Leopoldo Frota Magalhães e à srª. Carmen Lúcia Miranda Silveira, em cotejo com o art. 21 da IN/STN nº 01/1997, entende o Ministério Público que esta deve ser acatada, porquanto a falha restou mitigada pelas seguintes razões:*

*a) o plano de trabalho aprovado do Convênio n° 2142/2000 previa a liberação dos recursos em parcela única (fl. 38, v.p.), a qual não foi possível devido à indisponibilidade financeira no momento do repasse, situação comum em diversos órgãos federais, os quais dependem de repasses da Secretaria do Tesouro Nacional para a execução de suas atribuições institucionais;*

*b) a primeira visita técnica foi realizada apenas em 17.4.2002 (fls. 74/5, v.p.), não sendo possível aos gestores da Funasa saber, à época da liberação da 2ª e da 3ª parcelas, em dezembro de 2001, que os recursos estavam sendo mal aplicados;*

*c) a terceira e última parcela foi liberada apenas 22 dias após a segunda, e ambas foram repassadas no mês de dezembro (em 4.12.2001 e 26.12.2001, respectivamente), sendo razoável considerá-la como parte da segunda parcela, principalmente considerando que não há previsão expressa na IN/STN nº 01/1997 para hipóteses de liberação em períodos menores que um mês em casos de indisponibilidade financeira do órgão e não por escolha do gestor. Dessa forma, seria desarrazoado apenar o gestor por interpretação extensiva da norma.*"

8. Terceiro, a renúncia de Iron Marques Parreira ao cargo de prefeito, em 06/12/2003, não justifica a inexecução parcial do sistema de abastecimento de água, haja vista que a vigência do convênio teve início em 18/01/2001 e término em 23/02/2003, com prazo para prestar contas até 24/04/2003.

9. Quarto, mesmo tendo tempo suficiente durante a sua gestão e tendo sido instado pelo concedente a cumprir integralmente o convênio e a corrigir as irregularidades apontadas, o ex-prefeito não tomou medidas para garantir a execução total e o funcionamento do sistema.

10. Quinto, as fiscalizações realizadas pela CGU e pela Funasa em 2003 e 2004 mostraram que a parte executada do objeto pactuado não trouxe qualquer benefício à população do município e a obra encontrava-se paralisada.

11. Sexto, a execução parcial do objeto acordado, sem qualquer uso ou proveito à comunidade, não pode ser aceita para abatimento do débito, uma vez que não se solucionou o problema da população a ser beneficiada nem houve melhoria da infraestrutura básica municipal.

12. Sétimo, o percentual de 85% de execução da obra não atinge o objetivo do convênio, que é fornecer água tratada para a população de Confresa/MT.

13. Oitavo, considerando as características da situação em exame e tendo em vista que não se verificou a ocorrência de fraude na licitação, o Tribunal estaria agindo com extremo rigor, caso decidisse inabilitar o ex-prefeito e declarar a inidoneidade da empresa.

14. Por último, não cabe declarar a revelia de Iron Marques Parreira, por não ter sido fixado prazo para o seu representante corrigir o vício identificado no documento que apresentou as alegações de defesa, conforme o disposto no art. 145, § 1º, do Regimento Interno. Acrescento que o advogado do ex-dirigente solicitou e obteve prazo adicional de 90 dias para prestar outros esclarecimentos, mas não encaminhou nova defesa.

15. Em razão da gravidade das ocorrências, inclusive as apuradas pela Secretaria Federal de Controle Interno/Controladoria-Geral da União, aprovo a proposta de julgar irregulares as contas de Iron Marques Parreira, com a condenação ao pagamento do débito solidariamente com a Enerplan Construções e Comércio Ltda., equivalente ao total dos recursos repassados, e a aplicação individual a esses responsáveis da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 130.000,00.

Assim sendo, acolho o parecer do Ministério Público e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2359/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-013.267/2006-7 (com 3 volumes e 2 anexos)

2.1. 2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Iron Marques Parreira (ex-prefeito, CPF 180.530.501-82), Mauro Ricardo Machado Costa (ex-Presidente da Funasa, CPF 266.821.251-00), Antônio Leopoldo Frota Magalhães (ex-Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, CPF 131.835.244-49),

Carmen Lúcia Miranda Silveira (ex-Coordenadora Geral de Convênios, CPF 305.370.881/72) e Enerplan Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 01.776.894/0001-79).

4. Unidade: Prefeitura Municipal de Confresa/MT

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

7. Unidade Técnica: 7ª Secex (extinta)

8. Advogados constituídos nos autos: Amauri Martins Fontes – OAB/MT n° 4.837-A e José Augusto de Lima Gantois – OAB/DF n° 9.820.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência do não cumprimento do objeto do Convênio nº 2142/2000, celebrado entre a Funasa e o Município de Confresa/MT, tendo por objeto a execução de um sistema de abastecimento de água.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c" e § 3º; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; e 57 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, em:

9.1. excluir a responsabilidade de Celso Tadeu de Azevedo Silveira no presente processo;

9.2. aceitar as razões de justificativa de Mauro Ricardo Machado Costa, Antônio Leopoldo Frota Magalhães e Carmen Lúcia Miranda Silveira;

9.3. julgar irregulares as contas de Iron Marques Parreira e condená-lo solidariamente com a Enerplan Construções e Comércio Ltda. ao pagamento das quantias especificadas a seguir, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

| Data | Valor (R$) |
|---|---|
| 05/11/2001 | 233.333,33 |
| 07/12/2001 | 233.333,33 |
| 02/01/2002 | 233.333,34 |

9.4. aplicar individualmente a Iron Marques Parreira e à Enerplan Construções e Comércio Ltda. multa de R$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, para as providências que entender cabíveis.

9.7. recomendar ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Ciência e Tecnologia que incluam, na Portaria Interministerial MF/MPOG/MCT nº 127/2008, que regulamenta os convênios e contratos de repasse federais, previsão explícita no sentido de que, nos casos de parcelamento dos repasses por força de indisponibilidade financeira por contingenciamento de recursos, deve-se adequar o convênio ao mecanismo de prestação de contas previsto nessa portaria, exceção feita nos casos em que o desdobramento ocorra em curto espaço de tempo, inferior a 30 (trinta) dias, o qual deve ser tratado como parcela única.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2359-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 014.337/2011-8
Natureza: Auditoria de Obra
Unidade: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)
Interessado: Congresso Nacional

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011. OBRAS DE AMPLIAÇÃO E READEQUAÇÃO DA UFVJM. DEFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. ADITIVAÇÃO DE CONTRATO EM PERCENTUAL SUPERIOR AO AUTORIZADO PELA LEI. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. OUTRAS FALHAS MENOS GRAVES NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. CIÊNCIA À UNIVERSIDADE DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES À CONTINUIDADE DAS OBRAS. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria nas obras de ampliação e readequação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), que envolvem verbas da ordem de R$ 14.529.652,74. O empreendimento está previsto no Programa de Trabalho nº 12.364.1073.11N9.0031 do Orçamento 2011.

2. Reproduzo, a seguir, os principais achados de auditoria identificados pela equipe da 1ª Secob, bem como a proposta de encaminhamento por ela sugerida:

"*3 - ACHADOS DE AUDITORIA*

*3.1 - Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação.*

*(...)*

*3.1.2 - Situação encontrada:*

*A proposta que se sagrou vencedora na Concorrência nº 13/2008 e que resultou no Contrato nº 74/2008, para construção do prédio das ciências básicas e saúde, deveria ter sido desclassificada, em virtude de não ter atendido ao critério de aceitabilidade de preço global expressamente previsto na licitação.*

*Consoante as condições 4.9.c e 6.10 do edital da Concorrência nº 13/2008, a proposta com valor global superior ao do orçamento estimado pela Administração, de R$ 4.841.398,91, seria objeto de desclassificação.*

*Por ocasião da abertura das propostas, em 21/11/2008, tendo sido constatado que a única empresa habilitada, Baracho e Souza Engenharia e Comércio Ltda., ofertou preço global de R$ 5.394.814,28, a Comissão de Licitação promoveu sua desclassificação.*

*Em seguida, com a abertura do prazo de oito dias úteis para apresentação de nova proposta isenta do motivo que ensejou a recusa da oferta inicial, conforme faculdade albergada no art. 48, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, a aludida licitante ofereceu, em 9/12/2008, nova proposta, de R$ 5.320.925,38, com valor global inferior à primeira, mas ainda superior ao orçado pela Administração. Diante desse impasse, o Reitor, mediante despacho monocrático, em 19/12/2008, declarou vencedora essa última proposta sem que fosse observado o limite de aceitabilidade de preço global previamente definido no ato convocatório.*

*(...)*

*3.1.8 - Conclusão da equipe:*

*A decisão de contratar a empresa Baracho e Souza Engenharia e Comércio Ltda. pelo valor de R$ 5.320.925,38, configura, a princípio, a prática de ato ilegal porque, ante a inobservância de critério de aceitabilidade de preço global expressamente identificado nos itens 4.9.c e 6.10 do edital da Concorrência nº 13/2008, o gestor não teria como adotar outra decisão que não fosse a desclassificação da referida proposta, conforme exige o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Tal situação indica ainda que restou comprometido o atendimento aos princípios licitatórios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º, **caput**).*

*Tendo em vista que o valor global original da contração, embora seja superior ao orçamento que serviu de referência para sua licitação, manteve-se abaixo do preço praticado no mercado, com desconto médio de 18,75% em relação ao Sinapi (desconto obtido após análise por Curva ABC de 82,56% da planilha orçamentária), verifica-se que não houve dano ao erário. Portanto, para a análise definitiva da matéria, entende-se suficiente propor a audiência do responsável, no intuito de colher suas razões de justificativas para o ato praticado.*

*3.1.9 - Responsável:*

*Nome: Pedro Ângelo Almeida Abreu - CPF: 061.536.073-49 - Cargo: Reitor (desde 10/7/2007)*

*(...)*

*<u>3.2 - Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido.</u>*

*(...)*

*3.2.2 - Situação encontrada:*

*O valor do Contrato nº 74/2008, para construção do prédio das ciências básicas e saúde, foi objeto de acréscimos que alcançam o patamar de 39,3%.*

*O contrato em destaque tem valor original de R$ 5.320.952,38. Por meio do Termo Aditivo nº 2/2011, a UFVJM consolidou todas as alterações promovidas na planilha orçamentária original ao longo da execução da obra, atualizando seu valor global para R$ 6.384.277,35. Ademais, esse aditivo, por conta da exclusão de serviços e redução de quantitativos, evidenciou supressões que totalizaram a quantia de R$ 1.026.486,38.*

*De acordo com o entendimento prevalecente no âmbito do TCU, para fins de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, é vedado qualquer tipo de compensação entre o total das supressões e dos acréscimos.*

*Desse modo, no presente caso, levando-se em conta que a elevação contratual totalizou R$ 2.089.811,35 (R$ 6.384.277,35 - R$ 4.294.466,00), o que representa acréscimos de 39,3% em relação ao valor original contratado (R$ 2.089.811,35 / R$ 5.320.952,38), houve infração ao disposto no art. 65, § 2º, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (Acórdão nº 749/2010 - Plenário).*

*(...)*

*3.2.8 - Conclusão da equipe:*

*O fato relatado afronta o disposto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, porque o valor dos acréscimos contratuais extrapolou o limite legal de 25%, conforme verificado a partir do cálculo que não*

*permitiu a compensação do total das supressões realizadas. Esse critério de cálculo encontra-se consonante com a jurisprudência do TCU (Acórdão nº 749/2010 - Plenário).*

*Em que pese a gravidade de tal situação, com elevado número de exclusões, reduções, aumentos e inovações de quantitativos na planilha orçamentária, o risco potencial de dano ao erário não se concretizou pois os preços unitários e global mantiveram-se compatíveis com o mercado (Sinapi). Por conta desse contexto, para o prosseguimento da análise dessa matéria, entende-se suficiente propor a audiência dos responsáveis pela prática do ato irregular.*

*3.2.9 - Responsável:*

*Nome: Diógenes Henrique Peixoto da Silva - CPF: 838.614.401-72 - Cargo: Superintendente de Infraestrutura (desde 27/9/2010)*

*(...)*

*3.3 - Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.*

*(...)*

*3.3.2 - Situação encontrada:*

*Durante a execução dos Contratos nºs 27/2009, do prédio das engenharias, e 74/2008, do prédio das ciências básicas e da saúde, foram realizados, medidos e pagos serviços qualitativa e quantitativamente diversos dos constantes da planilha contratada. Apenas após o pagamento é que foram celebrados os termos aditivos para formalização das modificações realizadas, caracterizando a existência de contrato verbal nesse período, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei de Licitações.*

*Conforme as medições da obra de construção do prédio das Ciências Básicas e Saúde, verifica-se que foram medidos e pagos serviços que não constavam na planilha orçamentária da proposta vencedora da licitação, nem em termo aditivo celebrado posteriormente à contratação. Ainda, foram medidos serviços que constavam da proposta inicial em quantidade superior à contratada. Para exemplificar, é oportuno citar a instalação de bancadas de ardósia e a cobertura de telhas cerâmicas com estrutura de madeira, que totalizaram o pagamento de R$ 354.873,84 sem que constassem da planilha contratada. Ainda, o serviço de aterro manual compactado foi contratado originalmente em 1.176,58 m³, a quantidade foi ampliada mediante o termo aditivo 2/2009 em 1.795 m³ e foram medidos 15.579,54 m³ (dos quais, 5.976,66 m³ em abril de 2011). A formalização dessas alterações citadas se deu mediante o Termo Aditivo nº 02/2011, de 20/5/2011, portanto celebrado após a execução, medição e pagamento desses novos serviços ou quantitativos alterados.*

*Na obra de construção do Prédio das Engenharias foram medidos e pagos serviços de impermeabilização e revestimento de gesso, dentre outros, sem a prévia formalização por meio de termo aditivo ao contrato.*

*A ausência de formalização das alterações contratuais ainda prejudica o controle da diferença percentual entre o valor global do contrato inicial e o obtido a partir dos custos unitários referenciais que, de acordo com as Leis de Diretrizes Orçamentárias publicadas desde 2009, não pode ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.*

*É oportuno ressaltar que apesar da execução dos serviços antes da formalização de sua contratação, foi verificado que os preços pagos e posteriormente formalizados estão de acordo com mercado, sendo inferiores ao referencial oferecido pelo Sinapi.*

*(...)*

*3.3.8 - Conclusão da equipe:*

*Em função da prática, verificada quando da análise documental e da inspeção física, de pagar por novos serviços e quantitativos antes da formalização de sua contratação, propõe-se ciência, nos termos da Portaria-Segecex nº 13, de 27/4/2011, à UFVJM da vedação dessa prática e de que observe a vedação da redução, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária, da diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários referenciais, de acordo com as LDO publicadas desde 2009 e atualmente com o art. 127, §§ 5°, inciso I, e 6°, inciso IV, da LDO 2011.*

*3.4 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.*

*(...)*

*3.4.2 - Situação encontrada:*

*Os processos licitatórios para a contratação da execução das obras do Prédio das Ciências Básicas e Saúde - Concorrência nº 13/2008 -, do Prédio das Engenharias - Concorrência nº 7/2008-, e do Prédio do Restaurante Universitário e Praça de Serviços do Campus Avançado do Mucuri em Teófilo Otoni - Concorrência nº 26/2010 - foram realizados sem que houvesse o projeto básico necessário à caracterização dos objetos licitados. Nas três concorrências havia apenas o projeto arquitetônico básico dos prédios. Não havia sondagem das condições do subsolo, projetos de fundação, estrutural, hidrossanitário, elétrico, prevenção e combate à incêndio e nem mesmo o projeto arquitetônico detalhado. Assim, a planilha orçamentária utilizada como referência na licitação não retratava a realidade do objeto, uma vez que não havia projeto, sendo uma estimativa à qual não se pode atribuir qualquer precisão ou adequação técnica.*

*A inexistência dos projetos e a consequente planilha orçamentária deficiente resultaram na necessidade de alterações qualitativas e quantitativas nos contratos celebrados. Para exemplificar a magnitude das alterações realizadas é relevante notar que na licitação do Prédio das Ciências Básicas e Saúde houve a previsão de fundações em estacas escavadas e cobertura em estrutura metálica. Esses dois serviços foram inclusive utilizados como parte dos critérios de qualificação técnica dos licitantes. Após a contratação, e realização dos projetos necessários à execução da obra, a fundação foi alterada para sapatas armadas e a cobertura passou a utilizar telhas cerâmicas com estrutura em madeira.*

*Na construção do Prédio das Engenharias, a título de exemplo, foi necessário adicionar ao contrato o revestimento de 4.740,08 m² de teto com gesso corrido porque esse serviço não estava previsto na planilha contratada. Foi licitada a instalação de 164,70 metros de guarda-corpo/corrimão de escada e foram executados 1.758,90 metros - um acréscimo de 1.067,94%. Foram contratados 240,24 m² de 'alvenaria de uma vez' e foram executados 4.105,45 m² - um acréscimo de 1.709,90%. Na planilha contratada constaram inicialmente 66.504,07 quilos de armadura de aço e foram utilizados na obra 91.879,99 quilos - um acréscimo de 38,16%.*

*Essas alterações citadas, parte do conjunto de alterações realizadas, evidenciam a inadequação de o orçamento da obra abrigar quantitativos oriundos de estimativas, em vez de quantitativos provindos diretamente do projeto. Essa prática resulta no custo administrativo das sucessivas alterações do contrato, expõe a Administração ao risco de não ser possível contemplar as necessárias alterações do contrato nos limites estabelecidos na Lei de Licitações, chegando até mesmo a resultar na contratação de uma empresa capacitada para executar serviços diversos daqueles que serão efetivamente realizados. No caso do aço, as quantidades deveriam ser obtidas diretamente das plantas de fundações e superestrutura. Consoante os requisitos prestigiados no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, o projeto estrutural deve ser peça do projeto básico, como também os projetos hidrossanitários, elétrico, incêndio, alarme, ar condicionado e demais subsistemas da construção. Isso contribui para a isonomia do certame, além de prestigiar a transparência em relação ao objeto contratado, evitando alterações posteriores que possam comprometer ou até inviabilizar a execução da obra, resultando em prejuízo ao interesse público.*

*Por fim, durante os trabalhos de campo da auditoria, foi verificado que a UFVJM já havia sido alertada pela Controladoria-Geral da União, durante uma auditoria de avaliação de gestão, da fragilidade dos projetos utilizados nas licitações de obras. Em consequência, em 09/05/2011, a UFVJM contratou a empresa Macedo Siqueira Projetos e Engenharia Ltda. para elaboração dos projetos estruturais, hidrossanitários e pluviais, e a empresa Loch Engenharia Ltda. para a elaboração dos projetos de prevenção e combate a incêndios e pânico, instalação de gás GLP e ar comprimido, terraplenagem e levantamento planialtimétrico das obras da UFVJM, com o intuito de subsidiar as futuras contratações de obras.*

*(...)*

*3.4.8 - Conclusão da equipe:*

*Apesar da realização dos processos licitatórios analisados sem que houvesse um projeto básico adequado ao objeto licitado, o que resultou na necessidade de celebração de termos aditivos para alterar o contrato inicial, foi verificado que a UFVJM, ao contratar previamente os projetos adequados às licitações planejadas para o exercício 2011, já tomou as providências necessárias à superação da*

*deficiência verificada. Dessa forma, como já houve a adoção das providências suficientes pela Administração, justifica-se a ausência de audiência do responsável e propõe-se ciência, nos termos da Portaria-Segecex nº 13, de 27/4/2011, à UFVJM da necessidade de concluir os projetos antes da deflagração dos respectivos processos licitatórios para contratação da execução das futuras obras, consoante os requisitos prestigiados no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.*

*3.5 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.*

*(...)*

*3.5.2 - Situação encontrada:*

*Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.*

*Quanto aos editais da Concorrência nº 13/2008 (edificação do prédio das ciências básicas e saúde) e nº 7/2009 (edificação do prédio das engenharias), verificou-se que não houve, para fins de julgamento das propostas, especificação de qualquer limite máximo para os preços unitários dos serviços que fizeram parte de suas respectivas planilhas orçamentárias. Apenas houve indicação de critério de aceitabilidade para o preço global, já que tais editais previram a desclassificação das propostas com valor superior ao orçado pela Administração. Tal situação configurou desobediência ao art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, bem como afronta à jurisprudência deste Tribunal, consolidada na Súmula-TCU nº 259.*

*(...)*

*3.5.8 - Conclusão da equipe:*

*Restou devidamente caracterizado o fato de que os editais das Concorrências nºs 13/2008 e 7/2009 não compreenderam qualquer regra para aceitação de preços unitários.*

*Ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, é obrigação do gestor, não se encontrando no âmbito de sua discricionariedade, a fixação no edital dos preços máximos unitários e global, ainda que a licitação seja para contratação de obra no regime de empreitada por preço global. Isso porque a fixação de limites máximos constitui fator ordenador da licitação, uma vez que evita uma disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a futura contratação a alterações indevidas.*

*A jurisprudência desta Corte de Contas, que se encontra consolidada na Súmula nº 259, é no sentido de que o estabelecimento nos editais de critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, é imprescindível em todas as contratações de obras.*

*No presente caso, entendemos que a irregularidade ora discutida se reveste de natureza formal. Primeiro, porque as licitações não resultaram em dano ao erário. Em que pese a omissão, a análise das propostas vencedoras (Curva ABC) revelou que os preços unitários se encontravam compatíveis com o mercado (Sinapi). Segundo, a UFVJM, nos certames licitatórios recentes para execução de obras, já aperfeiçoou seus editais, indicando expressamente limite máximo para aceitação de preços unitários. Por conta desse contexto, entendemos razoável propor ciência ao órgão auditado, nos termos da Portaria-Segecex nº 13, de 27/4/2011, a fim de reforçar a obrigação de especificar, nos editais de obras, os critérios de aceitabilidade de preços unitários.*

*3.6 - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.*

*(...)*

*3.6.2 - Situação encontrada:*

*Os orçamentos das obras fiscalizadas - Prédio das Engenharias, Prédio das Ciências Básicas e Restaurante Universitário - não estão devidamente detalhados, visto que não contém as composições analíticas de seus custos unitários, bem como do BDI e dos encargos sociais.*

*Do exame dos certames licitatórios destinados à execução de obras (Concorrências nºs 13/2008, 7/2009 e 26/2010), constatou-se que os respectivos editais traziam apenas orçamentos sintéticos, com a simples indicação dos serviços necessários, seus preços unitários e valor global da obra. Todos estavam desacompanhados das composições analíticas de seus custos unitários, bem como do detalhamento dos encargos sociais e do BDI que lhe serviram de referência. Ademais, excetuando a exigência de entrega da composição do BDI no âmbito da Concorrência nº 26/2010, a UFVJM não condicionou nos editais,*

*para fins de julgamento, que a planilha orçamentária da proposta que fosse apresentada viesse obrigatoriamente complementada com as retrocitadas peças de detalhamento.*

*(...)*

*3.6.8 - Conclusão da equipe:*

*Pelo exposto, restou confirmado que os orçamentos das obras sob exame devem ser objeto de ressalvas, pois não se fizeram acompanhar das composições analíticas de todos os seus custos unitários, bem como da indicação e detalhamento do BDI e encargos sociais que impactaram o preço final de tais contratações.*

*A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não esteja acompanhada das composições de seus custos unitários, do BDI e encargos socais utilizados, bem como a falta de exigência editalícia no sentido das licitantes apresentarem proposta com tais elementos, configura a inexistência de orçamento detalhado, afrontando, desse modo, o art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; art. 7º, § 2°, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso, da Lei nº 8.666/1993.*

*A jurisprudência deste Tribunal, que se encontra consolidada na Súmula nº 258/2010, salienta a obrigatoriedade de que as composições acima destacadas integrem a proposta exigida das licitantes e o orçamento do projeto básico da obra licitada.*

*É oportuno ressaltar que a UFVJM, nos certames licitatórios recentes, já aperfeiçoou parcialmente seus editais, exigindo dos licitantes, pelo menos, o detalhamento do BDI (itens 4.7 e 4.8 do edital da Concorrência nº 26/2010). Ademais, nos casos examinados, não se detectou a ocorrência de dano ao erário, estando os preços unitários e global compatíveis com os praticados no mercado (Sinapi). Diante desse contexto, entendemos suficiente propor ciência ao órgão auditado, nos termos da Portaria-Segecex nº 13, de 27/4/2011, a fim de que, nos editais de obras, disponha e exija todos os elementos necessários para que o orçamento seja adequadamente detalhado.*

*<u>3.7 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.</u>*

*(...)*

*3.7.2 - Situação encontrada:*

*No exame dos editais das obras fiscalizadas, constatou-se que diversos requisitos de habilitação não se configuraram indispensáveis ao cumprimento do objeto, conforme o mandamento do art. 37, inciso XXI, da CF, bem como extrapolaram os limites fixados na Lei nº 8.666/1993 (arts. 27 a 31) e contrariaram vasta jurisprudência deste Tribunal.*

*Nesse sentido, cabe destacar os seguintes fatos:*

*a) no intuito de aferir a capacidade técnico-operacional das licitantes, no âmbito da Concorrência nº 13/2008 (prédio das Ciências Básicas e Saúde), exigiu-se quantitativos mínimos (50% do estimado) para os serviços mais relevantes. Das duas empresas participantes, uma foi inabilitada pelo descumprimento de tal exigência. Contudo, ao longo da execução contratual, dois serviços que fizeram parte da qualificação técnica (fundação em estaca escavada e cobertura em estrutura metálica) não foram efetivamente executados;*

*b) nas Concorrências nºs 13/2008, 7/2009 (prédio das engenharias) e 26/2010 (Restaurante Universitário Teófilo Otoni), necessidade de se comprovar o vínculo empregatício do responsável técnico detentor dos atestados técnico-profissional com a empresa licitante;*

*c) nas Concorrências nºs 13/2008, 7/2009 e 26/2010, exigiu-se das licitantes a visita pessoal do responsável técnico ao local da obra, não se admitindo uma declaração de ciência das condições do local; e*

*d) nas Concorrências nºs 13/2008 e 7/2009, obrigou-se que a licitante apresentasse garantia de proposta (1% do valor global do orçamento-base), em conjunto com a comprovação de capital social mínimo de 10% do valor orçado.*

*(...)*

*3.7.8 - Conclusão da equipe:*

*Os editais analisados compreenderam condições de habilitação impertinentes que, em regra, restringem o caráter competitivo do certame licitatório.*

*A comprovação de quantitativos mínimos de serviços que não são efetivamente implementados quando da realização da obra vai de encontro ao ditame estabelecido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que permite, para fins de qualificação técnica e econômica, apenas condições imprescindíveis à execução do objeto.*

*Ademais, as comprovações de vínculo empregatício do responsável técnico, visita técnica do responsável técnico à obra e prestação de garantia de proposta em conjunto com a prova de capital social mínimo, não possuem respaldo legal, visto que não estão expressamente previstos nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, os quais enumeram, de forma restrita, os documentos que poderão ser exigidos na fase de habilitação das candidatas à contratação. Esse entendimento é ratificado, de maneira uniforme, pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos nºs 2.521/2008 – Plenário; 1.039/2008 – 1ª Câmara; 1.028/2007 – Plenário; e 1.677/2006 – Plenário).*

*Em que pese a natureza restritiva das condições de habilitação em debate, não se confirmou a ocorrência de dano ao erário nas licitações em que estiveram presentes. As propostas das empresas declaradas vencedoras, tanto no preço global, quanto em relação aos preços unitários, encontravam-se compatíveis com os praticados no mercado (Sinapi). Convém salientar, ainda, que a UFVJM, em certames licitatórios recentes (Concorrência nº 26/2010), já demonstrou aperfeiçoamento no tocante às condições de habilitação, deixando de exigir comprovação simultânea de capital social mínimo e garantia de proposta. Por conta desse contexto, no intuito de assegurar a melhoria na sua forma de atuação, entendemos suficiente propor ciência ao órgão auditado, nos termos da Portaria-Segecex nº 13, de 27/4/2011, a fim de que, nos editais de obras, não mais especifique as questionadas cláusulas de habilitação.*

*(...)*

*<u>6 - ENCAMINHAMENTO</u>*

*Proposta da equipe*

*Ante o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator José Múcio Monteiro com a seguinte proposta:*

*Audiência de Responsável: Pedro Ângelo Almeida Abreu*

*Com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, ouvir em audiência Pedro Ângelo Almeida Abreu, Reitor da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa sobre o seguinte ato: por meio do despacho monocrático de 19/12/2008, ter declarado a empresa Baracho & Souza Engenharia e Comércio Ltda. vencedora da Concorrência nº 13/2008, cujo objeto é a construção do Prédio das Ciências Básicas e Saúde, cuja proposta de R$ 5.320.925,38 se encontrava, conforme observado pela própria Comissão de Licitação, com valor global acima do limite fixado na licitação, de R$ 4.841.398,91, contrariando, assim, critério de aceitabilidade previsto nos itens 4.9.c e 6.10 do edital da Concorrência nº 13/2008;*

*Audiência de Responsável: Diógenes Henrique Peixoto da Silva*

*Com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, ouvir em audiência Diógenes Henrique Peixoto da Silva, Superintendente de Infraestrutura da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa sobre o seguinte ato: ter solicitado a formalização de aditamento do Contrato nº 74/2008, cujo objeto é a construção do Prédio das Ciências Básicas e Saúde, para adequar à realidade física da obra a planilha orçamentária contratada, fato que resultou na subscrição do Termo Aditivo nº 002/2011, resultando em acréscimo de 39,3% ao valor originalmente contratado, em dissonância com os limites dispostos no art. 65, inciso II, alínea d, §§ 1° e 2°, da Lei nº 8.666/1993;*

*Ciência a Órgão/Entidade:*

*Dar ciência à UFVJM sobre as seguintes impropriedades:*

*a) realização de alteração dos Contratos nºs 74/2008 e 27/2009, cujos objetos são, respectivamente, a construção do Prédio das Ciências Básicas e Saúde e do Prédio das Engenharias, sem respaldo de termo aditivo, em dissonância com o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº*

*8.666/1993 e prejudicando o controle da diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários referenciais, que não pode ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária, de acordo com as LDO publicadas desde 2009 e atualmente com o art. 127, § 5°, inciso I, e § 6°, inciso IV, da LDO 2011;*

*b) realização das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010 cujos objetos são, respectivamente, a construção do Prédio das Ciências Básicas e Saúde, do Prédio das Engenharias e do Restaurante Universitário, sem a existência de projeto básico com nível de precisão adequado para caracterizar os objetos das licitações, em dissonância com os requisitos constantes no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993;*

*c) ausência de critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais das Concorrências nºs 13/2008 e 27/2009, em desacordo com o disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, e com o entendimento deste Tribunal, consolidado na Sumula-TCU nº 259, de 2010;*

*d) ausência das composições de custos unitários e do detalhamento dos encargos sociais considerados nos orçamentos de referência das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010, e do detalhamento do BDI considerado nos orçamentos de referência das Concorrências nºs 13/2008 e 27/2009, além da ausência de previsão nesses três editais da obrigatoriedade de fornecimento dessas informações nas propostas dos licitantes, em desacordo com o que estabelece o art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; art. 7º, § 2°, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993; e em dissonância com o entendimento deste Tribunal, consolidado na Súmula nº 258, de 2010;*

*e) exigência nos editais das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010 de condições de qualificação técnica e econômico-financeira prescindíveis à realização do objeto licitado, em dissonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com os arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, tais como: realização de quantitativos mínimos de serviços desnecessários à realização do objeto; necessidade do responsável técnico detentor dos atestados técnico-profissional ter vínculo empregatício com a licitante; realização de prévia visita técnica pessoal ao local da obra; necessidade de prestação de garantia da proposta e demonstração de capital social mínimo cumulativamente;*

*Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), nos Contratos nºs 74/2008, 27/2009 e 12/2011 da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM).*"

3. As conclusões do relatório de auditoria contaram com a aprovação das instâncias diretivas da 1ª Secob.

É o relatório.

VOTO

As obras de ampliação e readequação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), que envolvem verbas da ordem de R$ 14.529.652,74, foram incluídas entre os empreendimentos fiscalizados pelo Tribunal neste exercício com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional (Fiscobras 2011).

2. Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria examinou os procedimentos para construção dos prédios das Ciências Básicas e Saúde (Concorrência nº 13/2008), das Engenharias (Concorrência nº 7/2008) e do Restaurante Universitário e Praça de Serviços do Campus Avançado do Mucuri em Teófilo Otoni/MG (Concorrência nº 26/2010), sendo constatadas várias irregularidades na licitação e na execução dessas obras.

3. Não foi identificada a existência de dano ao erário, mas, mesmo assim, a natureza das infrações cometidas motivou a proposta a audiência de: Pedro Ângelo Almeida Abreu, Reitor da Universidade, por ter homologado licitação em que a proposta vencedora foi superior ao valor previsto para a obra, e de

Diógenes Henrique Peixoto da Silva, Superintendente de Infraestrutura, por ter aditado contrato com acréscimo de 39,3%, acima do permitido legalmente.

4. Apesar de reconhecer a qualidade do trabalho desenvolvido pelos auditores do Tribunal e concordar com suas análises, acredito que as propostas de encaminhamento merecem alguns reparos, pelos motivos que passo a expor.

I

5. Como apontado pela unidade técnica, a proposta apresentada pela empresa Baracho e Souza Engenharia e Comércio Ltda. para a construção do prédio das Ciências Básicas e Saúde, no montante de R$ 5.320.925,38, apesar de superior ao valor orçado pela Administração, R$ 4.841.398,91, foi 18,75% inferior ao Sinapi, referência adotada pela LDO 2011 para os preços de obras públicas.

6. O desconto significativo verificado em relação aos preços do Sinapi é indicativo que o valor contratado foi adequado e a pesquisa de preços realizada pela universidade não refletiu a realidade do mercado.

7. Assim, não vejo razão para a condenação do reitor por ter adjudicado a licitação à empresa vencedora, uma vez que o comportamento oposto, de ter anulado a concorrência, conduziria apenas a atrasos e mais despesas com novo procedimento licitatório, sem nenhuma vantagem evidente, nem a garantia de obtenção de preços mais vantajosos. Assim, uma vez que não se constata nenhum prejuízo à Administração, acredito não ser necessário promover a audiência do gestor em relação a esta questão.

II

8. Durante a construção desse mesmo prédio, o Superintendente de Infraestrutura, Diógenes Henrique Peixoto da Silva, assinou termo aditivo para a inclusão ou aumento de diversos serviços e quantitativos, com elevação de R$ 2.089.811,35 no custo do contrato, bem como diminuição e supressão de itens, no montante de R$ 1.026.486,38, resultando em um preço final de R$ 6.384.277,35.

9. Conquanto o aumento no preço, considerando apenas os valores inicial e final, ter sido de 19,98%, a unidade técnica, utilizando os critérios do Acórdão nº 749/2010 – Plenário, que consolidou o entendimento no sentido de ser vedada a compensação das supressões no cálculo da majoração, verificou que os acréscimos contratuais atingiram 39,3%, acima dos 25% tolerados pela lei. Portanto, deve ser promovida a audiência do responsável para que apresente suas razões de justificativa, como proposto pela 1ª Secob.

10. Observo, entretanto, que essa irregularidade não parece estar restrita à assinatura do termo aditivo, tendo origens mais remotas.

11. Como verificado em todas as licitações analisadas pelos auditores do Tribunal, a concorrência para construção do prédio das Ciências Básicas e Saúde foi realizada apenas com o projeto arquitetônico básico da edificação. Não havia sondagem, projetos de fundação, estrutural, hidrossanitário, elétrico, prevenção e combate à incêndio e nem mesmo o projeto arquitetônico detalhado.

12. Após a empresa contratada ter realizado os projetos necessários à execução da obra, constatou a necessidade de diversas modificações, como no caso da fundação, alterada de estacas escavadas para sapatas armadas, e a cobertura, inicialmente prevista para ser metálica e que passou a utilizar telhas cerâmicas com estrutura em madeira. Além disso, a topografia do terreno exigiu que o serviço de aterro manual compactado aumentasse de 1.176,58m³ para 15.579,54m³. Parte significativa do aumento observado no contrato decorre desses ajustes, cuja raiz está na deficiência do projeto básico utilizado na licitação.

13. Essa questão não passou despercebida à equipe de auditoria, que assinalou a má qualidade dos projetos básicos utilizados pela UFVJM. Contudo, a correção dessa falha nas novas licitações, com a contratação de empresa especializada para elaboração de projetos básicos/executivos, fez com que a ocorrência fosse considerada como menos lesiva, levando apenas à proposta de emissão de alerta à entidade, sem identificar os responsáveis pela irregularidade.

14. O erro, entretanto, acabou levando ao cometimento de ilegalidades mais graves, não podendo ser relevado. Assim, deve ser solicitado à 1ª Secob que identifique os responsáveis pela irregularidade, promovendo sua audiência.

***

Diante do exposto, divirjo parcialmente, pelas razões expostas, da proposta da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2360/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.337/2011-8.
2. Grupo II – Classe V – Auditoria de Obra
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secob
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria nas obras de ampliação e readequação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), previstas no Programa de Trabalho nº 12.364.1073.11N9.0031 do Orçamento 2011.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 250, incisos III e IV, e 251 do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover a audiência de Diógenes Henrique Peixoto da Silva, Superintendente de Infraestrutura da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa em relação à aprovação do Termo Aditivo nº 002/2011 ao Contrato nº 74/2008, com acréscimo de 39,3% ao valor originalmente contratado, em desacordo com os limites dispostos no art. 65, inciso II, alínea 'd', §§ 1° e 2°, da Lei nº 8.666/1993;

9.2. determinar a identificação dos responsáveis pela realização da Concorrência nº 13/2008 sem a existência de projeto básico com nível de precisão adequado para caracterizar os objetos da licitação, promovendo sua audiência para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa em relação a esse ato, praticado em afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993;

9.3. dar ciência à UFVJM sobre as seguintes impropriedades constatadas durante a auditoria, para que proceda às correções necessárias:

9.3.1. realização das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010 cujos objetos são, respectivamente, a construção do Prédio das Ciências Básicas e Saúde, do Prédio das Engenharias e do Restaurante Universitário, sem a existência de projeto básico com nível de precisão adequado para caracterizar os objetos das licitações, em dissonância com os requisitos constantes no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993;

9.3.2. alteração dos Contratos nºs 74/2008 e 27/2009, cujos objetos são, respectivamente, a construção do Prédio das Ciências Básicas e Saúde e do Prédio das Engenharias, sem respaldo de termo aditivo, em dissonância com o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993 e prejudicando o controle da diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários referenciais, que não pode ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária, de acordo com as LDO publicadas desde 2009 e atualmente com o

art. 127, § 5°, inciso I, e § 6°, inciso IV, da LDO 2011;

9.3.3. ausência de critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais das Concorrências nºs 13/2008 e 27/2009, em desacordo com o disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, e com o entendimento deste Tribunal, consolidado na Sumula-TCU nº 259, de 2010;

9.3.4. ausência das composições de custos unitários e do detalhamento dos encargos sociais nos orçamentos de referência das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010, e do detalhamento do BDI nos orçamentos de referência das Concorrências nºs 13/2008 e 27/2009, além da ausência de previsão nesses três editais da obrigatoriedade de fornecimento dessas informações nas propostas dos licitantes, em desacordo com o que estabelece o art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 7º, § 2°, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993; e em dissonância com o entendimento deste Tribunal, consolidado na Súmula-TCU nº 258, de 2010;

9.3.5. exigência, nos editais das Concorrências nºs 13/2008, 27/2009 e 26/2010, de condições de qualificação técnica e econômico-financeira prescindíveis à realização do objeto licitado, em dissonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com os arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, tais como: realização de quantitativos mínimos de serviços desnecessários à realização do objeto; necessidade do responsável técnico detentor dos atestados técnico-profissional ter vínculo empregatício com a licitante; realização de prévia visita técnica pessoal ao local da obra; necessidade de prestação de garantia da proposta e demonstração de capital social mínimo cumulativamente;

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), nos Contratos nºs 74/2008, 27/2009 e 12/2011 da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, que utilizam recursos alocados no Programa de Trabalho nº 12.364.1073.11N9.0031 do Orçamento 2011.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2360-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 017.238/2006-3
Natureza: Auditoria Operacional

Unidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. ANVISA. VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE MEDICAMENTOS. QUADRO DE PESSOAL INSUFICIENTE PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DOS CLIENTES. INADEQUAÇÃO DAS FERRAMENTAS DE INFORMÁTICA. EVOLUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA AGÊNCIA. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para avaliar os processos relacionados à vigilância sanitária de medicamentos.

2. A auditoria foi originalmente realizada no período de agosto a dezembro de 2006 e atualizada, posteriormente, em setembro de 2010, de forma a se certificar se as deficiências identificadas anteriormente ainda persistiam.

3. Apresento, a seguir, o relatório elaborado pela Seprog:

"*Identificação do objeto da auditoria*

*4. Segundo a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990, artigo 6º), a Vigilância Sanitária é um conjunto de ações com a finalidade de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde. Compreende quatro grandes áreas de atuação: i) produtos (medicamentos, alimentos, saneantes, cosméticos etc); ii) serviços de interesse da saúde (aqueles de saúde propriamente ditos e outros como creches, salões, academias etc); iii) meio ambiente; e iv) saúde do trabalhador.*

*5. A vigilância sanitária de medicamentos, objeto desta auditoria, é, portanto, uma das categorias de produtos sob regime de controle sanitário.*

*6. O art. 4º da Lei nº 5.991/1973, que dispõe sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, define medicamento como 'produto farmacêutico, tecnicamente obtido ou elaborado, com finalidade profilática, curativa, paliativa ou para fins de diagnóstico'.*

*7. Para exercer esse controle sanitário, o poder público conta com a existência de legislações regulamentando todas as etapas da cadeia produtiva do medicamento e deve fiscalizar e acompanhar todo esse processo, desde a aquisição de matéria-prima farmacêutica pelo fabricante até sua transformação em um produto acabado à disposição do consumidor.*

*8. Segundo informações fornecidas pela Gerência-Geral de Medicamentos da Anvisa, do ponto de vista da função de regulação na área de medicamentos, a atuação da Agência abrange em torno de 70.000 empresas, considerando toda a cadeia produtiva.*

*Objetivo e escopo da auditoria*

*9. A área de vigilância sanitária foi selecionada devido a critérios de relevância e abrangência dos serviços no conjunto de atividades executadas pela Anvisa. O fortalecimento da capacidade de gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) passa, entre outros aspectos, pela modernização e qualificação da gestão administrativa da Anvisa; estruturação de uma rede laboratorial para dar suporte às ações de vigilância sanitária; ampliação do monitoramento de eventos adversos; produção, sistematização e disseminação do conhecimento; e aperfeiçoamento da capacidade operacional dos órgãos estaduais e municipais de vigilância sanitária (BRASIL, 2006). Portanto, envolve aperfeiçoamentos de ordem institucional e estrutural, além do trato regulatório do setor. Parte desses aperfeiçoamentos, especificamente àqueles voltados à área de medicamentos, fora objeto de destaque pelo TCU no trabalho realizado em 2006.*

*10. Foi nesse contexto que se definiu o problema dessa segunda etapa da auditoria e o escopo do presente trabalho, o qual foi pautado por três questões de investigação que abrangeram os seguintes*

*pontos críticos outrora identificados pelo Tribunal: i) oportunidades de melhoria de desempenho na atuação na Anvisa quanto à manifestação sobre as petições impetradas, atendimento às solicitações de inspeção e fluxo interno de informações na área de medicamentos (Capítulo 3); ii) pontos críticos na atuação dos serviços estaduais de vigilância sanitária (Capítulo 4); e iii) riscos de fragilização do sistema de controle da qualidade de medicamentos, com ênfase no suporte de laboratórios e no sistema de notificação de reações adversas e queixas técnicas (Capítulo 5);*

*Metodologia*

*11. A metodologia utilizada durante esta fase da auditoria compreendeu: a) revisão do relatório preliminar produzido pela Seprog/TCU em 2006, que orientou a definição do escopo do trabalho e dos procedimentos auditoriais, onde foi dada ênfase aos pontos críticos identificados na etapa anterior desta auditoria; b) entrevistas com técnicos e gestores da Anvisa; c) pesquisa postal (aplicação de questionário); d) análise documental; e e) revisão bibliográfica.*

*12. Durante as entrevistas realizadas na Anvisa, foram apresentados à equipe de auditoria os sistemas informatizados utilizados pelas Gerências-Gerais envolvidas com área de medicamentos, para que se pudesse conhecer suas características e funcionalidades. As atividades finalísticas em questão são realizadas pela Gerência-Geral de Medicamentos (GGMED) e pela Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos (GGIMP). Junto a essas Gerências, além da requisição de informações e documentos, foram mapeadas ações relacionadas ao registro e pós-registro de medicamentos, autorização de funcionamento de empresas, sistemática de inspeções, processo de certificação e relacionamento com as vigilâncias estaduais.*

*13. A pesquisa, realizada nos meses de novembro e dezembro de 2010, abrangeu os 27 órgãos de vigilância sanitária (Visas) dos estados e do Distrito Federal. Empregou-se o envio de correspondência, via postal, contendo questionário anexo e instruções para o seu preenchimento e acesso eletrônico. O formulário da pesquisa continha 27 questões agrupadas nos seguintes temas: i) estrutura do serviço de vigilância estadual para realizar ações de inspeção (8 questões); ii) sistemática de inspeções (6 questões); iii) inspeções sobre boas práticas de fabricação (5 questões); iv) pós-registro de medicamentos (2 questões); v) fluxo de informações e apoio técnico e institucional prestado pela Anvisa (4 questões); e vi) relato das principais melhorias observadas na área de registro e inspeção de medicamentos no Brasil e identificação de medidas específicas que deveriam ser adotadas para que o serviço estadual de vigilância desempenhasse melhor suas atribuições nessa área (2 questões). Foram feitas duas convocatórias, por e-mail, com os não-respondentes, na tentativa de incentivar maior participação e aumentar a taxa de resposta.*

*14. Foram obtidas respostas de 13 órgãos estaduais (Tabela 1), a saber: Alagoas; Ceará; Espírito Santo; Goiás; Minas Gerais; Pará; Paraná; Piauí; Rio de Janeiro; Rio Grande do Norte; Roraima; São Paulo; e Sergipe. A amostra dos respondentes incorporou estados que concentram maior número de indústrias e laboratórios farmacêuticos. Não se teve a pretensão de extrapolar para a população as constatações obtidas a partir da pesquisa, devido ao fato da amostra final não ser probabilística. Todavia, a pesquisa denota uma realidade exposta pelos respondentes e que serve como indicativo para melhorias a serem implementas e, juntamente com as entrevistas realizadas na Anvisa e análises documentais, corrobora as evidências apresentadas neste trabalho e as recomendações propostas.*

*Tabela 1 – Total de respondentes da pesquisa postal.*

| ***Perfil do entrevistado*** | ***Total de questionários enviados*** | ***Total de questionários válidos tabulados*** | ***Taxa de retorno*** |
|---|---|---|---|
| *Responsável pelas ações de inspeção de medicamentos (serviço estadual e do Distrito Federal de vigilância sanitária)* | *27* | *13* | *48%* |

*Fonte: Equipe de auditoria.*

***Visão geral***

*Contextualização do tema*

*15. O registro de medicamentos é uma das atividades que compõem o SNVS e se constitui no instrumento por meio do qual o Ministério da Saúde determina a inscrição prévia de todos os fármacos a serem comercializados no país. O registro é realizado na Anvisa, que é a entidade competente para avaliar o cumprimento das normas de caráter jurídico-administrativo e técnico-científico relacionadas com a eficácia, segurança e qualidade destes produtos, para sua introdução no mercado e sua comercialização ou consumo (Decreto nº 79.094/1977, o qual regulamenta a Lei nº 6.360/1976, com a redação alterada pelo Decreto nº 3.961/2001).*

*16. Entre os instrumentos mais importantes do controle sanitário e da regulação oficial está o registro de medicamentos, que tem a finalidade de garantir que só cheguem ao comércio produtos eficazes e seguros (SAID, 2004, p.03). O registro de medicamentos constitui a base de informações para todo o SNVS. Esta base é útil para a vigilância sanitária desenvolver suas ações de controle e fiscalização dos medicamentos consumidos no país.*

*17. A instituição das Boas Práticas de Fabricação (BPF) veio acrescentar ao processo de concessão de registro o diagnóstico das condições de produção que a empresa solicitante alega ter, além de exigir a auto-inspeção para manter padrões de qualidade aceitáveis. Essas condições devem ser verificadas com a realização de inspeções nas plantas produtivas, cujo resultado é utilizado como informação para a análise do registro de medicamento. A autoridade sanitária federal emite, então, o Certificado de Cumprimento de Boas Práticas de Fabricação e Controle, o qual licencia o estabelecimento interessado para o registro de produto ou para a participação em licitações públicas. A certificação baseia-se nas inspeções realizadas por estados e municípios, conforme o grau de descentralização das ações.*

*18. Além disso, o registro de medicamento deve ser pensado em consonância com outros instrumentos, que complementam a ação da vigilância sanitária, quais sejam: a) o monitoramento do processo produtivo, mediante inspeções sistemáticas nas plantas de produção; e b) o monitoramento do produto acabado, mediante checagem laboratorial das especificações de identidade e qualidade, além da vigilância farmacológica e dos estudos de utilização de medicamentos (LUCCHESI, 1997 apud SAID, 2004, p.42).*

*19. Para a fase pré-registro, a Anvisa habilita laboratórios para conduzir os estudos voltados a testar a eficácia e segurança dos medicamentos. O suporte laboratorial, portanto, é um instrumento valioso da vigilância sanitária. Em 2010, o SNVS contava com um laboratório federal, o Instituto Nacional de Controle da Qualidade em Saúde (INCQS), e com uma rede de 27 laboratórios estaduais.*

*20. No Brasil, a categoria de genérico/similar representa grande parcela (72%) do total dos medicamentos registrados em 2009, como demonstrado na Tabela 2. De acordo com o relatório de gestão 2005-2010 elaborado pela Anvisa, houve, nos últimos dez anos, estímulo ao mercado de genéricos, demonstrado no salto de 140 registros, em 2000, para mais de 3.000 (acumulado), em 2010, no formato de mais de 16 mil apresentações e 350 fármacos diferentes.*

*Tabela 2 – Registro de medicamentos pela Anvisa, por categoria, em 2009.*

| ***Categoria*** | ***Número registros*** | ***(%)*** |
|---|---|---|
| *Biológico* | *35* | *4,4* |
| *Dinamizados* | *10* | *1,3* |
| *Especifico* | *43* | *5,4* |
| *Fitoterápico/homeopático* | *25* | *3,1* |
| *Genérico/similar* | *571* | *71,8* |
| *Inovadores* | *89* | *11,2* |
| *Novo* | *22* | *2,8* |
| ***Total*** | ***795*** | ***100%*** |

*Fonte: GGMED.*

*21. A Anvisa é uma das 10 organizações vencedoras do 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal em 2008, organizado e promovido pela Escola Nacional de Administração Pública, que premia iniciativas criativas que contribuam para a melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão pelo*

*governo federal. A Agência concorreu com o relato 'Revisão dos Procedimentos de Pós-Registro de Medicamentos'.*

*22. A Anvisa também recebeu, em 2010, após um processo oficial de avaliação da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), a pré-qualificação para o seu reconhecimento oficial como Autoridade Reguladora Nacional (ARN). Essa certificação é importante, pois permite à Anvisa participar de processos licitatórios do Fundo Estratégico da OMS, que assegura um fluxo constante de medicamentos e insumos a custo reduzido para os programas prioritários de saúde pública dos países associados.*

*23. Outra iniciativa foi a aceitação da candidatura da Anvisa como participante do Pharmaceutical Inspetion Co-operation Scheme (PIC/S). A Agência ainda será submetida a uma inspeção para sua incorporação ao grupo, que tem por missão liderar o desenvolvimento, implementação e harmonização internacional de padrões de boas práticas de fabricação e sistemas de qualidade de inspeções na área de produtos médicos. Em 2010, eram 39 as agências reguladoras que integravam aquela organização internacional.*

*Aspectos orçamentários e de financiamento das ações*

*24. A Portaria/GM/MS nº 204/2007 regulamentou o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento. A Portaria/GM/MS nº 1.106/2010 atualizou a regulamentação das transferências de recursos financeiros federais do componente de vigilância sanitária do Bloco de Financiamento de Vigilância em Saúde.*

*25. O financiamento das ações de vigilância sanitária é constituído por dois pisos: i) o Piso Fixo de Vigilância Sanitária (PFVISA), que é formado por um piso estruturante, para os municípios e por um piso estratégico, direcionado a estados, Distrito Federal e municípios, acrescidos dos valores relativos ao Financiamento dos Laboratórios de Saúde Pública da Rede Nacional de Laboratórios de Vigilância Sanitária (Finlacen-Visa), com recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e da Anvisa; e ii) o Piso Variável de Vigilância Sanitária (PVVISA), constituído por incentivos específicos. Além disso, os entes federados também recebem parcela da taxa de fiscalização de vigilância sanitária arrecadada pela Anvisa.*

*26. Conforme o art. 6º da Portaria/GM/MS nº 1.106/2010, esses recursos e incentivos devem ser utilizados nas ações descritas no Elenco Norteador, formado por um componente de estruturação e fortalecimento da gestão e outro de ações estratégicas para o gerenciamento do risco sanitário, e que irão compor o Plano de Ação em Vigilância Sanitária. Este plano é a ferramenta de planejamento utilizada pela equipe da vigilância sanitária em articulação com a área de planejamento da secretaria de saúde correspondente, para cumprir o Plano Diretor de Vigilância Sanitária (PDVISA).*

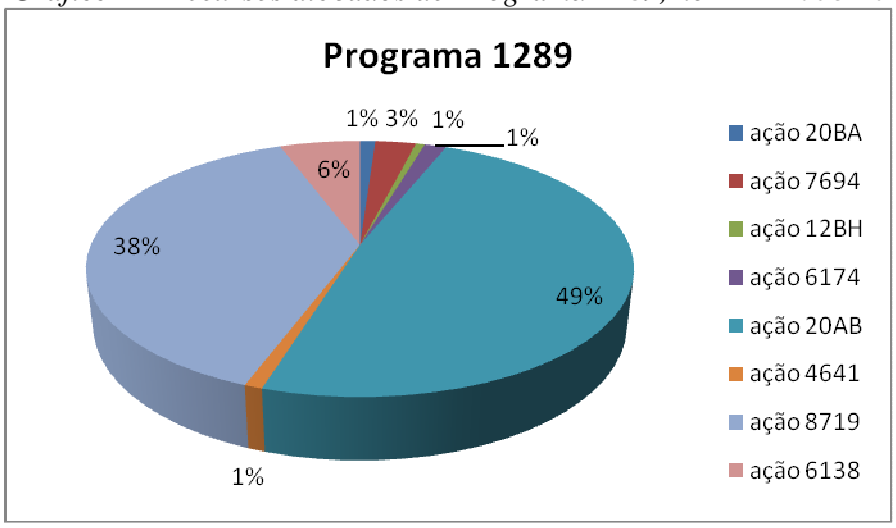
*27. O PDVISA foi discutido no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e ratificado pelas Visas estaduais e municipais, representantes da academia e do Conselho Consultivo da Anvisa. O documento decorrente das discussões foi pactuado na CIT e deliberado pelo Conselho Nacional de Saúde em 14/02/2007.*

*28. De modo a reduzir a desigualdade existente na transferência desses recursos, os municípios com população até 20.000 habitantes passaram a receber o Piso Municipal de Vigilância Sanitária, integrante do PFVISA parte estruturante, no valor anual de R$ 7.200,00, para uso em ações de estruturação dos serviços de vigilância sanitária. Em 2010, segundo informado pela Anvisa, do total de 5.564 municípios brasileiros, 3.430 realizaram ações de vigilância sanitária.*

*29. No Plano Plurianual (PPA) 2008/2011 foi criado o Programa Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços (1289), com previsão de orçamento de R$ 1,2 bilhão para os quatro anos. Ao todo, são oito ações que compõem o programa:* ***20BA*** *– Prevenção, Preparação e Enfrentamento para a Pandemia de Influenza;* ***7694*** *– Construção do Edifício-Sede da Agência Nacional de Vigilância Sanitária;* ***12BH*** *– Construção do Laboratório Oficial para Análises e Pesquisas de Produtos Derivados de Tabaco;* ***6174*** *– Análise da Qualidade de Produtos e Insumos de Saúde;* ***20AB*** *– Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária;* ***4641*** *– Publicidade de Utilidade Pública;* ***8719*** *– Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos; e* ***6138*** *– Vigilância*

*Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados. A divisão de recursos entre essas ações é ilustrada no Gráfico 1.*

*Gráfico 1 – Recursos alocados ao Programa 1289, no PPA 2008-2011.*




*Fonte: Sigplan/MPOG.*

*30. A ação 20AB – Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária é a ação de maior materialidade do programa, contando com mais de R$ 600 milhões para os quatro anos do PPA 2008/2011. Tem por finalidade fortalecer a capacidade de execução das ações descentralizadas de vigilância sanitária, por meio do repasse de recursos financeiros destinados aos estados, municípios e Distrito Federal. Esses recursos são transferidos aos fundos de saúde dos entes federados, como definido no artigo 41 da Portaria GM/MS nº 3.252/2009.*

*31. Já a ação 8719 – Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos possui um orçamento de R$ 476 milhões no PPA 2008/2011, também repassados fundo a fundo. Esta ação tem como objetivo garantir a qualidade sanitária de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária de forma a promover e prevenir riscos à saúde da população, que é base do suporte laboratorial.*

*32. A Tabela 3 apresenta a execução orçamentária dessas duas ações, que são responsáveis por mais de 87% dos recursos alocados para o programa em tela.*

*Tabela 3 – Execução orçamentária das ações 20AB e 8719, de 2008 a 2010.*

| ***Ação 20AB*** | ***Lei + Créditos (R$ milhões)*** | ***Liquidado (R$ milhões)*** | ***% da Execução Orçamentária*** |
|---|---|---|---|
| *2008* | *132,51* | *132,49* | *100%* |
| *2009* | *147,76* | *147,76* | *100%* |
| *2010* | *147,86* | *147,75* | *97%* |
| ***Ação 8719*** | ***Lei + Créditos (R$ milhões)*** | ***Liquidado (R$ milhões)*** | ***% da Execução Orçamentária*** |
| *2008* | *116,98* | *114,52* | *98%* |
| *2009* | *121,69* | *120,83* | *99%* |
| *2010* | *130,09* | *113,58* | *87%* |

*Fonte: Siafi Gerencial.*

*33. Vale destacar que as transferências de recursos financeiros para os estados, Distrito Federal e municípios não se limitam apenas aos recursos da ação 20AB. De acordo com relatório do Núcleo de Assessoramento em Descentralização das Ações de Vigilância Sanitária (NADAV), de setembro de 2010, um percentual dos valores recebidos por meio da cobrança das taxas pela Anvisa também é repassado aos entes federados.*

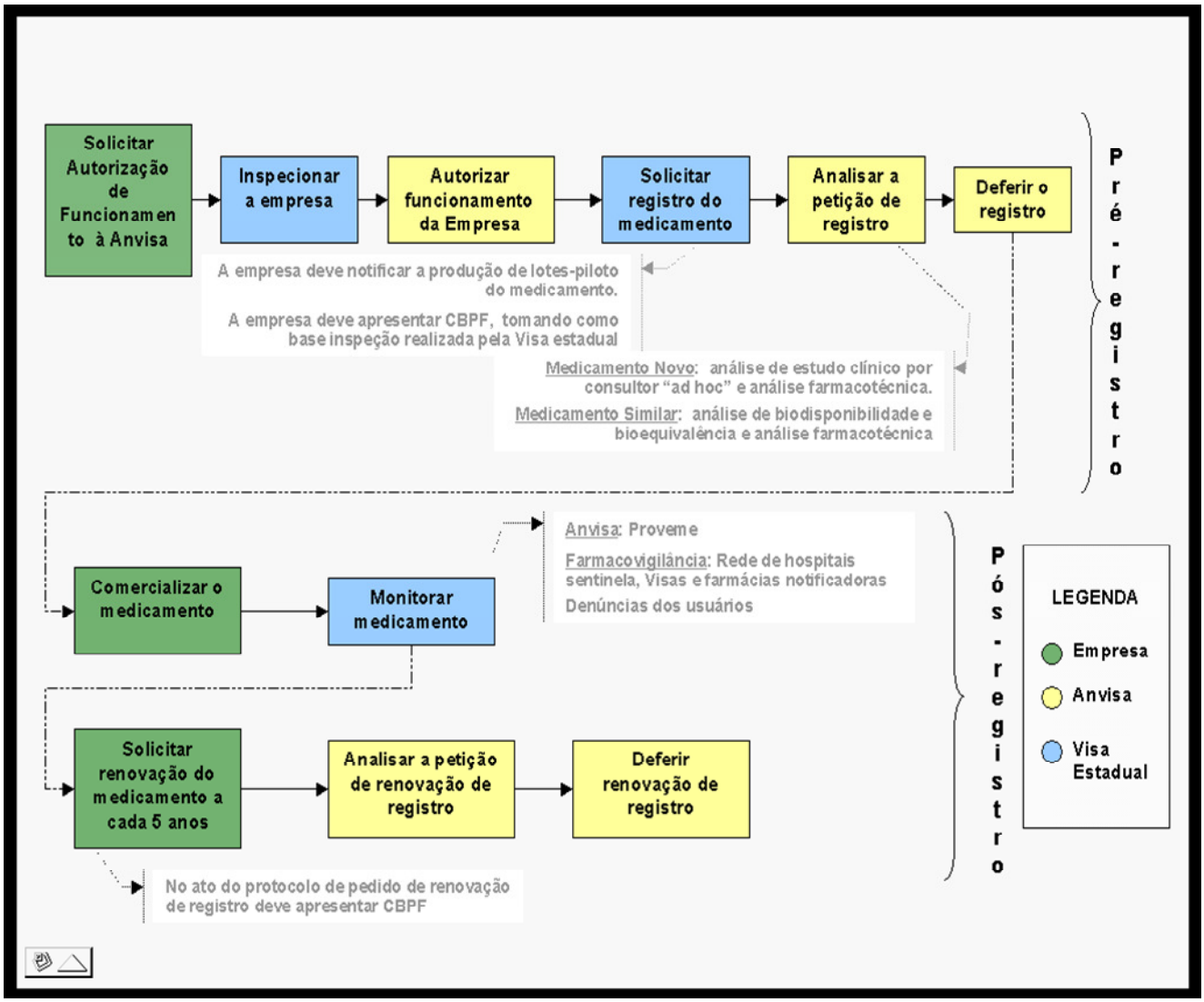
*34. Em 2009, além dos R$ 147,7 milhões previstos para a ação 20AB, foram transferidos mais R$ 69,5 milhões provenientes do recebimento de taxas. Ou seja, um incremento de quase 50% no montante*

*transferido. Em 2010, o valor relativo às taxas transferido a estados e municípios foi de R$ 72,3 milhões, conforme o referido relatório.*

*Processo de tomada de decisão e execução da ação*

*35. Sinteticamente o fluxo de registro e renovação de medicamentos é apresentado na figura a seguir.*

*Figura 1 – Fluxo de registro e renovação de registro de medicamentos.*


Solicitar Autorização de Funcionamento à Anvisa
Inspecionar a empresa
Autorizar funcionamento da Empresa
Solicitar registro do medicamento
Analisar a petição de registro
Deferir o registro
Pré-registro
A empresa deve notificar a produção de lotes-piloto do medicamento.
A empresa deve apresentar CBPF, tomando como base inspeção realizada pela Visa estadual
Medicamento Novo: análise de estudo clínico por consultor "ad hoc" e análise farmacotécnica.
Medicamento Similar: análise de biodisponibilidade e bioequivalência e análise farmacotécnica
Anvisa: Proveme
Farmacovigilância: Rede de hospitais sentinela, Visas e farmácias notificadoras
Denúncias dos usuários
Comercializar o medicamento
Monitorar medicamento
Solicitar renovação do medicamento a cada 5 anos
Analisar a petição de renovação de registro
Deferir renovação de registro
No ato do protocolo de pedido de renovação de registro deve apresentar CBPF
Pós-registro
LEGENDA
Empresa
Anvisa
Visa Estadual

*Fonte: TCU (elaboração própria).*

*36. As principais ações de gerenciamento da eficácia e da segurança dos medicamentos são as seguintes:*

*a) Na fase de pré-registro:*

*- regulação sanitária e acompanhamento dos ensaios clínicos: são realizados pelas empresas e apresentados à Anvisa para o registro de medicamento inovador, para renovação de registro de medicamento similar único no mercado ou reclassificado como novo;*

*- avaliação de eficácia e segurança de medicamentos: a avaliação dos protocolos dos ensaios clínicos é realizada pelo corpo técnico da Anvisa e, no caso de medicamentos novos, por consultores externos (**ad hoc**).*

*b) Na fase pós-registro:*

*- avaliação dos testes de equivalência farmacêutica: realizados pelas empresas por meio de laboratórios credenciados pela Anvisa, como condição para o registro e primeira renovação de registro dos medicamentos similares, após o advento da RDC 134/2003;*

*- avaliação dos testes de bioequivalência: efetivados pelas empresas, com vistas ao registro de genéricos e à renovação do registro de similares;*

*- monitoramento da qualidade de medicamentos – exame de amostras: realizado por ocasião do monitoramento no período de pós-comercialização, a cargo do Programa Nacional de Verificação da Qualidade de Medicamentos (Proveme), que se utiliza de laboratórios credenciados e se baseia em critérios de priorização para seleção dos produtos a serem testados, tais como medicamentos distribuídos na rede SUS ou medicamentos mais comercializados.*

*c) Em ambas as fases:*

*- vigilância de riscos dos fármacos: realizada pelas farmácias notificadoras, rede sentinela de hospitais e áreas de farmacovigilância das Visas estaduais e municipais, por meio da análise, investigação e notificação de reações adversas e queixas técnicas no período pós-registro e, em menor escala, no pré-registro.*

*37. O escopo da auditoria abrangeu processos desenvolvidos pela Gerência-Geral de Medicamentos (GGMED) e pela Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos (GGIMP).*

*38. Compõem a GGMED as seguintes unidades: a) Gerência de Avaliação de Segurança e Eficácia (GESEF) – que abrange a Coordenação de Pesquisa e Ensaios Clínicos e Medicamentos Novos (Copem), a Coordenação de Bioequivalência (COBIO) e a Coordenação de Biológicos (CPBIH); b) Gerência de Tecnologia Farmacêutica (GTFAR) – que abrange a Coordenação de Fitoterápicos e Dinamizados (COFID), a Coordenação de Pós-registro (COPRE), a Coordenação de Equivalência (CEFAR), a Coordenação de Registro (CRMED); c) Coordenação de Gestão Estratégica (COEST); d) Coordenação de Instrução de Análise de Recursos (COREC); e e) Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados (CSGPC).*

*39. Conforme previsto no Regimento Interno da Anvisa, essas unidades da GGMED têm, entre outras, a competência de analisar e emitir parecer circunstanciado e conclusivo nos processos referentes a registro de medicamentos e suas complementações (alteração, pós-registro, revalidação, retificação, dispensa, cancelamento e caducidade de registro).*

*40. A partir da emissão da RDC nº 02/2011, passaram também a ter a atribuição de acompanhar as atividades relativas ao desenvolvimento, produção, registro e pós-registro de medicamentos originários de parcerias firmadas pelo Ministério da Saúde, bem como dos processos de transferência de tecnologia para a produção, no Brasil, de medicamentos de interesse do Sistema Único de Saúde. Para isso, há previsão de constituição de Comitês Técnico-Regulatórios específicos. Esse assunto não foi tratado na presente auditoria, mas demandará da equipe técnica da Anvisa uma reorganização das suas atividades.*

*41. Há regulamentações diferentes para o registro dos vários tipos de medicamentos pela Anvisa, e, em consequência, há algumas diferenças nos processos de análise adotados para o registro de cada um deles. De acordo com a Lei nº 6.360/1976, o registro de medicamentos tem validade de cinco anos, ao final do qual deverá ser revalidado, após análise pela Anvisa. Quando a empresa protocola a petição na Anvisa, realiza-se análise de qualidade, que inclui uma parte documental e uma parte ligada ao relatório técnico sobre o produto. Importantes elementos da análise farmacotécnica devem ser fornecidos pela inspeção para a certificação de boas práticas de fabricação e controle da produção dos medicamentos e pela análise dos testes de biodisponibilidade relativa, realizadas pela gerência competente.*

*42. A partir de 2008, além da elaboração e revisão dos normativos que regem a análise, foi criado o Sistema de Informações de Estudo de Equivalência Farmacêutica e Bioequivalência (SINEB), passando a ser obrigatório o cadastro de todos os estudos realizados no país e dos voluntários de pesquisa (RDC nº 34/2008). Para realizar os estudos exigidos pela norma, a Anvisa habilitou em torno de 40 centros de equivalência farmacêutica.*

*43. Paralelamente, deve ser realizada a análise dos estudos clínicos que visam avaliar a eficácia e segurança do medicamento. Apenas para medicamentos novos, são designados consultores externos* ***ad hoc****, que são identificados pelo banco de dados mantido pela Anvisa ou indicados pelas sociedades de*

*especialistas médicos. Esses consultores avaliam os protocolos de ensaios clínicos e emitem pareceres, em razão do conhecimento que possuem relativo à patologia clínica. As análises dos demais medicamentos são realizadas pelo corpo técnico da Anvisa.*

*44. Por sua vez, a GGIMP é composta pela: a) Gerência de Inspeção e Certificação de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos (GIMED) – que abrange a Coordenação de Inspeção Internacional (COINT), a Coordenação de Inspeção Nacional (COINA) e a Coordenação de Autorização de Funcionamento (COAFE); b) Coordenação de Insumos (COINS); c) Gerência de Monitoramento da Qualidade, Controle e Fiscalização de Insumos, Medicamentos e Produtos (GFIMP) – que abrange a Coordenação de Produtos Controlados (CPCON); e d) Coordenação de Inspeção de Produtos (CPROD).*

*45. As unidades da GGIMP são responsáveis por: a) autorização de funcionamento dos estabelecimentos sujeitos à fiscalização da vigilância sanitária, inclusive farmácias; b) emissão de Certificado de Boas Práticas de Fabricação; c) avaliação dos processos de terceirização das atividades das empresas farmacêuticas; d) inspeção nacional e internacional das indústrias farmacêuticas; e e) monitoramento da qualidade, controle e fiscalização de medicamentos e de produtos controlados (substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e sujeitas a controle especial, além de medicamentos que as contenham), por meio do Sistema de Notificações em Vigilância Sanitária (Notivisa) e do Sistema Nacional para o Gerenciamento de Produtos Controlados (SNGPC).*

*46. Para garantir o cumprimento da RDC nº 17/2010, que trata das Boas Práticas de Fabricação nas indústrias farmacêuticas, a Anvisa, junto com a* ***Internacional Society for Pharmaceutical Engineering,*** *elaborou o Guia de Validação de Sistemas Computadorizados. O documento encontra-se disponível no portal da Anvisa como uma referência para o setor regulado, que deve implantar um sistema computadorizado como forma de garantir a validação e as boas práticas de fabricação nos seus processos.*

*47. Importante ressaltar que as atividades da GGIMP, com exceção das inspeções internacionais, dependem da ação dos estados, que realizam as inspeções. A Anvisa participa das inspeções se houver pedido das unidades federadas ou para cumprir agenda de treinamento daqueles servidores. A COINT/GGIMP analisa e emite parecer sobre os relatórios de inspeção encaminhados pelos estados. Caso a situação da empresa seja considerada satisfatória, expede diploma, certificando as boas práticas do estabelecimento interessado.*

***Oportunidades de melhoria de desempenho na atuação na Anvisa quanto à manifestação sobre as petições impetradas, atendimento às solicitações de inspeção e fluxo interno de informações na área de medicamentos***

*48. O objetivo deste capítulo é analisar aspectos relacionados ao processo de registro de medicamentos e apontar oportunidades de melhoria de desempenho. O registro de medicamentos é o início do ciclo de controle de qualidade dos medicamentos comercializados no Brasil e deve fornecer informações essenciais ao monitoramento e à fiscalização desses medicamentos na sua fase de comercialização. Em 2006, na primeira etapa da auditoria, apontaram-se oportunidades de melhorias voltadas a facilitar e tornar menos oneroso o processo de registro de medicamentos, em especial quanto à definição de procedimentos operacionais padrão e à otimização do fluxo interno de informação. A Anvisa, a partir de então, vem aperfeiçoando sua legislação interna, por meio da agenda regulatória, de forma a eliminar os conflitos de competência antes existentes, bem como harmonizar entendimentos entre os partícipes do SNVS. Algumas fragilidades, no entanto, permanecem.*

***Backlog*** *no deferimento/indeferimento de petições e nas inspeções* ***in loco***

*49. O passivo de processos não analisados existente na GGMED (**backlog** de registro de medicamentos) e na GGIMP (**backlog** de autorização de funcionamento de farmácias e drogarias) aumentou consideravelmente desde 2007, exemplificando a dificuldade da área em analisar no prazo regulamentar as petições do setor regulado. Nesta última área, há também grande limitação operacional em atender o volume de solicitação por inspeções.*

*50. A Lei nº 6.360/1976 estabelece o prazo máximo de 90 (noventa) dias para a Anvisa manifestar-se sobre o registro de medicamentos, a contar da data de entrega do requerimento (art. 12, §3º). No*

*entanto, os medicamentos similares, que respondem por cerca de 70% do mercado, são considerados registrados depois de decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da apresentação do respectivo requerimento, se até então a petição não tiver sido indeferida. A contagem do prazo para registro é interrompida até que a empresa interessada satisfaça as exigências da autoridade sanitária, não podendo tal prazo exceder a 180 (cento e oitenta) dias (art. 21, § 1º). Caso a empresa não cumpra as exigências no prazo, o registro é indeferido. A Lei prevê ainda que a revalidação do registro deva ser requerida no primeiro semestre do último ano do quinquênio de validade.*

*51. Ao longo do tempo, e com a finalidade de alcançar padrões internacionais de qualidade nesse processo, a legislação brasileira passou a exigir a apresentação de novos testes para a habilitação ao registro de medicamentos no país (a exemplo de bioequivalência e biodisponiblidade). Esse fator, associado ao avanço tecnológico do mercado de medicamentos e ao aumento crescente de petições protocoladas pelos fabricantes, demanda da Anvisa maior rigor e tempo de análise e diferentes estratégias de trabalho.*

*52. No Apêndice A é mostrado a quantidade de petições publicadas no período de 2007 a outubro/2010. Conforme detalhado na Tabela 4, o* ***backlog*** *de petições de registro de medicamentos apresentou uma tendência crescente ao longo dos últimos quatro anos.*

*Tabela 4 – Passivo de petições de registro de medicamentos não analisadas, por grupo/assunto, de 2007 a out/2010.*

| ***Grupo/Assunto GGMED*** | ***Ano*** | | | | ***Total*** |
|---|---|---|---|---|---|
| | ***2007*** | ***2008*** | ***2009*** | ***jan/2010 a out/2010*** | ***2007 a 2010*** |
| *Registro* | *2* | *5* | *263* | *586* | *856* |
| *Pós-registro* | *203* | *385* | *1.656* | *2.680* | *4.924* |
| *Renovação* | *8* | *44* | *364* | *937* | *1353* |
| *Ensaios clínicos* | *15* | *38* | *34* | *134* | *221* |
| *Notificação, adequação e petições com prazo de análise* | *0* | *5* | *26* | *33* | *64* |
| ***Total geral*** | ***228*** | ***477*** | ***2.343*** | ***4.370*** | ***7.418*** |

*Fonte: GGMED/Anvisa.*

*53. Conforme apontado em relatório da* ***American Chamber of Commerce*** *(Amcham), a partir de pesquisa realizada com empresas do setor regulado, foi a de que o prazo médio para concessão de registro e alteração pós-registro de medicamento novo teve uma leve piora entre 2008 e 2009:*

*'no primeiro caso, a aprovação de registro para 25% das empresas demorou mais de 18 meses, frente a 8,7% no ano anterior. O prazo de 12 a 18 meses se manteve similar ao ano passado: 45% das empresas. No caso da aprovação de alteração de registro para produtos, levaram mais de 18 meses 31,58% das empresas frente a 22,2% em 2008. Apontaram de 12 a 18 meses 42,11% das empresas este ano e 25% no ano anterior.' (Amcham, 2009, p.15-16)*

*54. Outro ponto que impacta o cumprimento de prazo e as metas da GGMED são as análises de processos oriundos de liminar judicial. O setor regulado, segundo os técnicos, em razão da demora da análise de suas petições, recorre ao Poder Judiciário a fim de acelerar o processo de registro, alegando prejuízo financeiro decorrente do atraso na concessão do registro. Anteriormente, o registro era concedido em caráter liminar até que o processo fosse analisado. Ações da Agência junto ao Poder Judiciário, indicando os riscos envolvidos nas deliberações exaradas, resultaram em liminares que definem prazos para a análise das petições.*

*55. A GGMED argumenta que a emissão de documentos para cumprimento das exigências demanda, e muito, do tempo dos técnicos da agência. Apesar de todos os requisitos necessários para o peticionamento pelo setor regulado estarem disponibilizados no sitio da entidade, muitas empresas ainda entregam a documentação incompleta. Tal prática é facilitada pela deficiência dos sistemas de informação, que não possuem críticas suficientes para impedir a entrada de documentação incompleta e,*

*com isso, permitem a abertura de processos de petições que não atendem aos requisitos mínimos exigidos.*

*56. Os técnicos, ao detectarem a ausência de documentos, precisam dedicar tempo para expedir as exigências. Além disso, com o retorno da documentação completa, o técnico é forçado ao retrabalho em razão da necessidade de reanálise das informações anteriores em conjunto com as novas recebidas.*

*57. Já em relação ao cumprimento de prazos pela GGIMP, a racionalização dos processos na área contribuiu para a redução do passivo em algumas coordenações, enquanto em outras o impacto foi menos representativo, haja vista ainda contarem com um estoque considerável de petições a serem analisadas.*

*58. A Coordenação de Autorização de Funcionamento (COAFE) implantou o peticionamento eletrônico para as autorizações de funcionamento de farmácias e drogarias, buscando agilizar e simplificar o processo de trabalho. Para a concessão de Autorização de Funcionamento (AFE) de farmácias e drogarias, considerados estabelecimentos de menor complexidade, é realizada a análise da Licença Sanitária (concedida pela vigilância do estado) e do Certificado de Regularidade Técnica fornecido pelo Conselho Nacional de Farmácia. Segundo informado pela Gerência, de 60 a 70% das petições dessas empresas eram realizadas eletronicamente em 2010.*

*59. Outra ação relatada trata do apoio da força tarefa, constituída de servidores das vigilâncias estaduais e de técnicos da Anvisa lotados nos portos/aeroportos, convidados pela GGIMP para integrar equipe de trabalho, que tem por objetivo a análise do passivo de processos daquela gerência-geral.*

*60. Tendo em vista o volume crescente de entrada de processos relacionados à autorização de funcionamento de farmácias e drogarias, tais iniciativas ainda não possibilitaram que a área conseguisse reduzir o **backlog** anual de petições pendentes de análise, conforme indicado na Tabela 5.*

*Tabela 5 – Fluxo de entrada e saída de petições de autorização de funcionamento de farmácias e drogarias, entre 2007 e 2010.*

| ***AFE - Farmácias e Drogarias*** | ***2007*** | ***2008*** | ***2009*** | ***2010 (até agosto)*** | ***2010 (Projeção)*** |
|---|---|---|---|---|---|
| *Entradas* | *12.131* | *42.603* | *42.064* | *44.570* | *60.000* |
| *Saídas* | *10.124* | *40.595* | *40.055* | *33.159* | *49.000* |

*Fonte: GGIMP/Anvisa.*

*61. Outra área apontada como passível de melhoria de desempenho é a Coordenação de Inspeção Internacional (COINT), que possui capacidade operacional de 190 inspeções/ano e, no entanto, as solicitações recebidas são em torno de 650, acarretando o aumento do passivo de inspeções não realizadas. A coordenação, que conta com o apoio de técnicos do Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS) para realização dessas inspeções, definiu metodologia de risco para priorizar a análise das empresas que devem ser inspecionadas.*

*62. Essa situação gera uma percepção negativa do setor regulado em relação à atuação da Anvisa, conforme apontado em relatório Amcham (2009, p.15): 'O fator 'prazo' sempre se mostrou crítico na percepção das empresas. O tempo médio de resposta da Anvisa está aquém da velocidade demandada pelas necessidades do mercado, sendo que isso se reflete em descontentamento em vários aspectos (...)'. O relatório registra que a insatisfação manifesta das empresas é explicada pelo fato de que 'o retardo das atividades leva muitas vezes a problemas de disponibilização do produto no mercado ou mesmo atrasa o início de atividades empresariais no país'.*

*63. Ao comentar o relatório preliminar de auditoria, a GGMED reconheceu que há oportunidade de tornar mais céleres os prazos processuais que envolvem o registro e pós-registro de medicamentos, informando que auditorias internas estão sendo realizadas com esse intuito. Destacou também que 'A previsibilidade de resposta é dada ao setor regulado por meio das filas disponibilizadas no **site**, organizadas por ordem cronológica e que permitem uma estimativa de tempo para o início da análise das petições' (Memorando n° 741/2011/GGMED/ANVISA-MS, de 07/06/2011).*

*64. No relatório da Amcham (2009, p.15) é apontada como ponto positivo a melhora no tratamento de solicitações urgentes atendidas, situação que poderia ser atribuída a alguns mecanismos criados, como a RDC 28/2007 e a IN nº 06/2009.*

*65. Em entrevista com a equipe de auditoria, a gestora da GGIMP destacou que algumas responsabilidades devem ser compartilhadas com os estados e municípios por meio da descentralização de ações, tendo como base sua complexidade e **modus operandi**. A articulação com os demais entes do SNVS ocorre no âmbito da Comissão Tripartite, pendente, portanto, de pactuação. Nesse contexto, foram apontados como principais desafios ao aperfeiçoamento do processo de inspeção e controle de medicamentos: a) dar continuidade ao projeto de simplificação de processos da gerência; b) fortalecer o programa de inspeções em distribuidoras de medicamentos (estimadas em mais de 2.000); c) intensificar as inspeções investigativas em conjunto com técnicos do SNVS; d) manter a descentralização das ações de fiscalização no SNVS com qualidade e efetividade; e e) fortalecer o gerenciamento das notificações com a ferramenta Notivisa.*

*66. No Memorando n° 461/GGIMP/ANVISA/MS, de 07/06/2011, a GGIMP faz a ressalva de que o processo de inspeção não é única e exclusivamente vinculado ao processo de registro de medicamentos:*

*'Após o registro, a sua renovação ocorre a cada cinco anos, enquanto o processo de inspeção ocorre com regularidade, seja para verificação do cumprimento das boas práticas de fabricação por parte dos produtores, para investigação de desvios, para licenciamento ou para fins de monitoramento. (...) Cabe salientar que conceitualmente, conforme disposto no glossário VISALEGIS, a inspeção sanitária consiste na investigação no local, da existência ou não, de fatores de risco sanitário, que poderão produzir agravo à saúde individual ou coletiva e/ou ao meio ambiente. (...) somente estão envolvidos nos processos de registro de medicamentos, os fabricantes de medicamentos e os importadores. Além destes, estão submetidos ao processo de inspeção, as distribuidoras, os transportadores, os armazenadores, as farmácias e as drogarias.*

*67. Dessa forma, a gestora da GGIMP ressalta a importância de se planejar de modo integrado as ações de inspeção, certificação e registro de medicamentos, contudo esclarece que isso não é tarefa fácil, considerando a validade dos registros (cinco anos), a validade dos certificados (dois anos) e, ainda, porque as inspeções para certificação no Brasil são realizadas por linha de produção e não por produto. 'Isto significa dizer que, por exemplo, em uma linha produtiva de sólidos de uma determinada empresa podem ser produzidos vinte produtos, que possuem as mais diferentes datas de validade', destaca a gestora, argumentando ainda que 'Também não há como prever quando a empresa vai solicitar novos registros para a mesma linha. A lógica da inspeção é a verificação de que aquela linha onde todos os produtos são fabricados funciona de acordo com o estabelecido nas boas práticas de fabricação'. A gestora prossegue argumentando que o certificado de uma empresa é uma das conseqüências de uma inspeção, enfatizando que 'limitar e tentar conciliar as inspeções à ordem de concessão de registro de produtos descaracteriza e diminui a atividade de inspeção e, ainda, negligencia o risco sanitário dos produtos que estão no mercado'.*

*68. Por fim, a GGIMP abordou a necessidade de ampliação da capacidade operacional da Anvisa em atender a demanda de autorizações de funcionamento e inspeções **in loco**, no entanto a amenização ou a solução para tal situação extrapola a capacidade de resolução da Gerência-Geral, considerando que envolve questões relacionadas à pessoal e orçamento. No que se refere ao orçamento, a GGIMP relata a sua redução ao longo dos últimos anos, em que pese o incremento das demandas por serviço: de R$ 18 milhões, no ano de 2009, para R$ 9 milhões, em 2010. Em 2011, o orçamento inicialmente aprovado teria sido de cerca de R$ 8 milhões e após os cortes no Orçamento Geral da União, passou para cerca de R$ 4,5 milhões. Em se confirmando esse limite de gasto para 2011, ter-se-ia uma queda da ordem de 75% em relação ao orçamento de 2009 (Memorando n° 461/GGIMP/ANVISA/MS). Os dados apresentados na Tabela 6 mostram que, desde 2007, o corpo técnico da carreira de especialista em regulação (área fim da agência) lotado na GGMED tem se mantido o mesmo, enquanto na GGIMP houve redução de 10%.*

*Tabela 6 – Comparativo de servidores lotados na GGMED e GGIMP, em 2007 e 2010.*

| ***Perfil do servidor*** | ***GGMED*** | ***GGIMP*** |
|---|---|---|

| | 2007 | 2010 | 2010 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Especialista em regulação – Todas as áreas | 165 | 165 | 89 | 77 |
| Analista administrativo | 1 | 1 | 3 | 2 |
| Auxiliar/agente administrativo – Nível médio | 3 | 3 | 7 | 9 |
| Técnico administrativo/nível superior | 0 | 4 | 0 | 4 |
| Quadro específico | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Comissionado | 5 | 0 | 8 | 4 |
| Contratado temporário | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Contratado por terceirização | 4 | 4 | 29 | 21 |
| **Total** | **178** | **177** | **137** | **121** |

*Fonte: Anvisa.*

*69. Conforme ressaltado por Said (2004, p.39),*

*'(...) a avaliação técnica para a concessão do registro constitui um procedimento complexo e particular, pois exige a capacitação técnico-científica dos profissionais que irão realizar as avaliações, requerendo-se conhecimento em diversas disciplinas (farmacologia, farmacocinética, farmacotécnica e outras) e informações atualizadas dos temas envolvidos.'*

*70. A autora acrescenta que a complexidade e a quantidade de informações, fruto dos estudos pré-clínicos e clínicos realizados com o medicamento, fazem do momento técnico analítico um procedimento crítico no processo de concessão de registro. Portanto, investir em recursos humanos é condição indispensável para a qualificação desse processo.*

*71. Para 2011, a GGMED informou que foram aprovados cursos de especialização para as áreas de tecnologia farmacêutica e de radiofármacos. A GGIMP por sua vez, em 2010, ofereceu aos integrantes do SNVS treinamentos nas seguintes modalidades e áreas: a) oficinas de trabalho para atualização dos técnicos na aplicação das novas diretrizes estabelecidas pela RDC de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos; b) avaliação da Validação de Sistemas Computadorizados; c) inspeção em empresas fabricantes de insumos farmacêuticos; e d) seminários temáticos.*

*72. Como alternativa de capacitação da equipe da GGMED, as Câmaras Técnicas criadas – Câmara de Medicamentos Fitoterápicos, Câmara de Tecnologia Farmacêutica e Câmara Técnica de Medicamentos – também seriam espaços importantes de aprendizado, segundo relato de técnicos da Agência. Discussões sobre o registro de genéricos e similares, por exemplo, ocorrem na Câmara de Tecnologia Farmacêutica.*

*73. As Câmaras Técnicas têm a função de prestar consultoria, assessoramento e emitir pareceres técnicos sobre temas relacionados à atuação da Agência. São formadas por representantes da comunidade científica. Elas foram criadas para servir como fórum de discussão para auxiliar na solução de problemas enfrentados pelos técnicos na prática da regulação. As discussões contribuem para a troca de informações entre os técnicos, ajudando a formar juízo sobre determinados objetos e harmonizam o entendimento em diversos assuntos.*

*74. Observa-se, assim, que o processo de capacitação dos servidores da Agência, considerado deficitário em 2006, vem progredindo ao longo dos anos, contribuindo para aprimorar a qualidade das análises realizadas pelos especialistas da casa. Contudo, a restrição de recursos humanos, mencionada reiteradamente nas entrevistas realizadas com equipes da GGMED e da GGIMP, ainda estaria impactando negativamente na capacidade de redução do **backlog**, nas inspeções **in loco** e no cumprimento da agenda regulatória que inclui revisão e ações prospectivas de regulação de novos temas.*

*Necessidade de maior formalidade ao processo de eleição de medicamentos de referência*

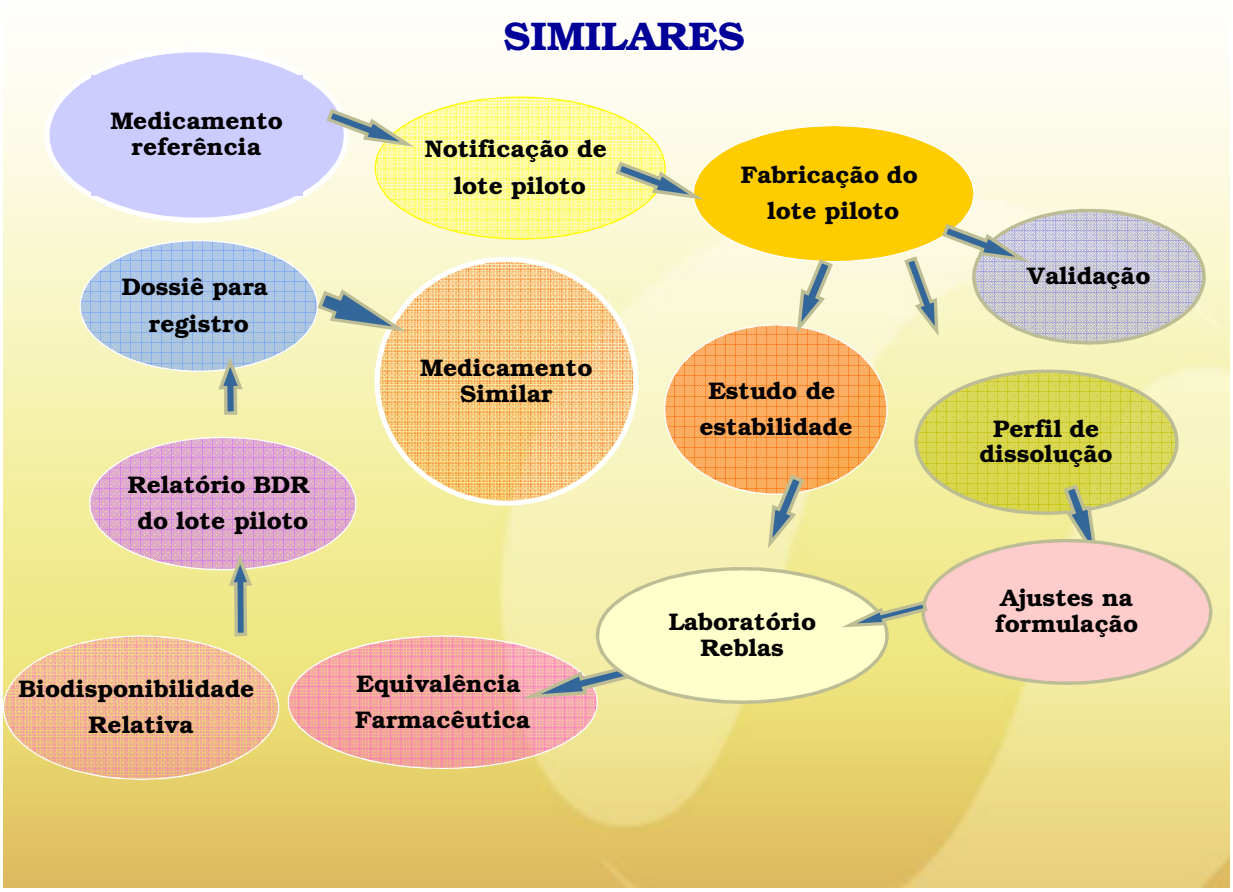
*75. A Comissão para Eleição de Medicamento de Referência, instituída pela Portaria Anvisa nº 376/2003, ainda atuava de modo informal, e contava, em 2010, com quatro especialistas que foram deslocados de suas atividades para auxiliar na normatização dos critérios para eleição de um medicamento de referência. A proposta, que já havia passado por consulta pública, ainda não havia sido*

*aprovada ao final daquele ano. No Memorando n° 741/2011/GGMED/ANVISA-MS, o gestou informou que, em junho de 2011, havia um Grupo Técnico responsável por essa eleição, sendo o mesmo ainda informal.*

*76. De acordo com a Anvisa, o medicamento de referência é produto inovador registrado no órgão federal responsável pela vigilância sanitária e comercializado no país, cuja eficácia, segurança e qualidade foram comprovadas cientificamente junto ao órgão federal competente, por ocasião do registro, conforme a definição do inciso XXII, artigo 3º, da Lei nº 6.360/1976. Quando passa a integrar a lista de medicamentos de referência, o produto farmacêutico torna-se parâmetro de eficácia, segurança e qualidade para o registro de medicamentos genéricos e similares e para readequação dos similares no Brasil (RDC nºs 133 e 134/2003, consolidadas pela RDC nº 17/2007), mediante a utilização obrigatória deste produto como comparador nos testes de equivalência farmacêutica e/ou bioequivalência quando aplicáveis.*

*77. Nos fluxos esquemáticos apresentados na Figura 2, verifica-se que a indicação do medicamento de referência é o ponto de partida para que seja dado início ao processo de registro de medicamentos genéricos e similares.*

*Figura 2 – Fluxo esquemático para regulamentação de medicamentos genéricos e similares.*




*Fonte: Adaptado da apresentação de Lauro D. Moretto e Luciano Lobo: Visão do Patrocinador dos Estudos de BD/BE (III Workshop – ACBIO – BR).*

*78. O Grupo Técnico responsável pela Eleição de Medicamento de Referência tem a responsabilidade de avaliar as indicações propostas pelas empresas farmacêuticas e selecionar os medicamentos que serão incluídos na lista, mantendo-a atualizada com os dados de registro e comercialização. Foi criado considerando a necessidade de definir critérios para eleição dos medicamentos de referência e medidas sanitárias para estabelecer a uniformidade do mercado de medicamentos.*

*79. A demora na eleição de um medicamento de referência pode retardar o registro de alguns medicamentos que dependam dessa indicação para a análise de sua petição. Considerando que mais de 70% de todas as petições de registro na Agência referem-se a medicamentos genéricos e similares, avalia-se que esta lista deva estar disponível e ser atualizada periodicamente. No entanto, apesar da sua importância, o que se observa é que tanto a Comissão como o Grupo não conseguiram se consolidar institucionalmente no âmbito da Agência.*

*<u>Oportunidade de qualificação do processo de pré-registro do medicamento em relação a pesquisas e ensaios clínicos</u>*

*80. A presente fiscalização constatou melhorias no processo de avaliação da qualidade intrínseca dos medicamentos na fase de pré-registro, decorrência, principalmente, da publicação de norma específica que estabeleça critérios a serem seguidos e documentos indispensáveis ao processo de registro, além da menor dependência da Agência em relação ao grupo de consultores **ad hoc** na avaliação dos protocolos de ensaios clínicos. Todavia, a GGMED reconhece que ainda há oportunidades de aperfeiçoamento que poderiam gerar maior eficiência a esse processo.*

*81. Por ocasião da primeira etapa da auditoria realizada em 2006, a RDC 219/2004, regulamentava a elaboração de dossiê para solicitar autorização de pesquisa clínica com medicamentos. À época, a maioria dos representantes das indústrias farmacêuticas entrevistados pelo Tribunal considerou que as empresas operavam em ambiente de incerteza com relação às exigências técnicas e*

*operacionais que norteavam a realização dos ensaios clínicos, condição necessária ao registro de medicamentos.*

*82. Com a edição da Portaria Anvisa nº 354/2006 (inciso IX, artigo 40), coube à GGMED planejar, coordenar, orientar e fomentar as atividades técnicas e operacionais relativas a produtos sujeitos à vigilância sanitária em pesquisas envolvendo seres humanos. Para tal, a GGMED conta com a Gerência de Avaliação de Segurança e Eficácia (GESEF) na qual estão inseridas as Coordenações de Pesquisa e Ensaios Clínicos e Medicamentos (Copem); de Bioequivalência (COBIO); e de Biológios (CPBIH).*

*83. De acordo com técnicos daquela Gerência-Geral entrevistados durante a auditoria, essas coordenações foram fortalecidas a partir dos resultados obtidos em um dos componentes do Termo de Cooperação Técnica TC37 firmado com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), voltado a potencializar o aprendizado em bioequivalência e equivalência, consolidar procedimentos de teste de medicamentos, além do aprimoramento de normas técnicas.*

*84. A partir de então, os estudos clínicos que visam o registro ou qualquer alteração pós-registro de medicamentos passaram a ser regulamentados pela RDC 39/2008 (que aprova o Regulamento para a Realização de Pesquisa Clínica) e pela Instrução Normativa nº 04/2009 (que dispõe sobre o Guia de Inspeção em Boas Práticas Clínicas).*

*85. As normas hoje em vigor se coadunam com o 'Guia Boas Práticas Clínicas: Documento das Américas', elaborado por um grupo de trabalho com representantes do Mercosul a partir das discussões da IV Conferência Pan-Americana para Harmonização da Regulamentação Farmacêutica, ocorrida em março de 2005.*

*86. A partir de 2009, com a edição das novas normas, a Anvisa passou a realizar, em caráter piloto, inspeções para verificar o cumprimento de Boas Práticas Clínicas, com o objetivo, no primeiro momento, de avaliar os estudos que apresentam maior impacto sanitário, considerados mais críticos, e, em um segundo momento, acompanhar o desenvolvimento de produtos nacionais, como vacinas e outros biológicos.*

*87. Da falta de conformidade observada durante a realização do estudo pode advir: a) interrupção temporária da pesquisa; b) suspensão das atividades de pesquisa clínica do investigador envolvido na condução inadequada de um protocolo de pesquisa; e c) cancelamento definitivo de uma pesquisa clínica no centro inspecionado ou em todos os centros no Brasil.*

*88. Outra situação que merece destaque é que, em 2006, a GGMED era demasiadamente dependente do grupo **ad hoc** para a realização de suas análises. Em 2010, a Gerência-Geral relatou que as solicitações para registro de inovações de medicamentos já existentes, como novas indicações terapêuticas, por exemplo, não eram mais encaminhadas para o grupo **ad hoc**, mas analisadas pelos técnicos da Anvisa. As solicitações de registro de genéricos e similares também deixaram de ser submetidas a esses consultores. Foi informado que somente as solicitações de registro de moléculas novas eram por eles analisadas.*

*89. Quanto ao registro de novos fármacos, os consultores externos **ad hoc** são designados para a avaliação dos protocolos de ensaios clínicos e emissão dos pareceres, sem que se exclua a competência da Anvisa para a decisão final acerca da petição do registro. Os consultores tem o dever de evitar conflito de interesses no processo em que vão atuar. Para tanto, estabeleceu-se, além de um roteiro de análise, um termo de compromisso ao qual devem se submeter.*

*90. Por ser trabalho voluntário, não remunerado, existe o risco do não cumprimento do prazo estipulado para o retorno da análise. Para minimizar esse risco, foi celebrado convênio com a Associação Médica Brasileira (AMB). Os pedidos são encaminhados diretamente aos especialistas cadastrados ou indicados pela AMB, ficando esta instituição coresponsável pela cobrança das análises.*

*91. De acordo com técnicos da Anvisa entrevistados durante a auditoria, a formação dos grupos **ad hoc** é fundamental, especialmente com relação à parte clínica. Além disso, existe consenso entre agências internacionais de que a participação externa é positiva, especialmente para registro de medicamentos novos. Ainda de acordo com os técnicos, a OPAS, nas suas avaliações, busca identificar se existe na Autoridade Reguladora Nacional a prática de participação de grupos **ad hoc** nesse processo.*

*92. A força de trabalho do grupo **ad hoc** foi muito utilizada quando da criação da Agência, em 1999. Graças à capacitação adquirida nos últimos anos, os especialistas em regulação adquiriram competências para fazer uma avaliação crítica do parecer dos consultores **ad hoc**, analisando sua consistência e os pontos contraditórios ou equívocos, se existentes. Assim, por mais que o trabalho dos consultores seja essencial à Anvisa, cabe ao especialista da casa ponderar a coerência dos dados analisados, e não adotá-los na íntegra, como era a prática anterior.*

*93. No Memorando n° 741/2011/GGMED/ANVISA-MS são apontadas algumas medidas que, no entender da Copem, necessitariam ser adotadas para qualificar ainda mais o processo de registro de medicamentos em relação a pesquisas e ensaios clínicos:*

*a) racionalizar a regulamentação para anuência em pesquisa clínica, substituindo a avaliação de documentos encaminhados pela empresa por discussões de protocolos clínicos em reuniões presenciais com patrocinadores e investigadores, como realizado em outros países;*

*b) simplificar a análise de processos de anuência em pesquisa clínica nos casos de ensaios clínicos multicêntricos internacionais previamente discutidos com outras agências reguladoras, substituindo-os por notificação;*

*c) elaborar guias específicos para condução de estudos clínicos (sendo informada a publicação do guia para registro de novas associações em dose fixa, do guia para registro de medicamentos anti-hipertensivos e do guia para realização de estudos não clínicos);*

*d) aumentar o número de inspeções em Boas Práticas Clínicas, o que depende diretamente de uma maior disponibilidade de recursos orçamentários;*

*e) regulamentar penalidades administrativas no âmbito das não-conformidades apresentadas nos estudos clínicos inspecionados; e*

*f) implementar módulo informatizado para submissão eletrônica de protocolos clínicos.*

*94. Foram apontadas também algumas atividades que não estariam afetas às atribuições regimentais da Copem, mas que ainda estariam sendo por ela desempenhadas: a) avaliação farmacotécnica das petições de registro e pós-registro de medicamentos novos; b) análise de processos de anuência em pesquisa clínica de produtos para saúde; e c) análise de processos de Licenciamento de Importação de produtos para pesquisa clínica.*

*95. A restrição de recursos humanos foi apontada como maior limitação à melhoria do processo de trabalho da Copem, tendo em vista as recentes perdas de especialistas oriundas da remoção e posse em outros cargos (de 40 técnicos, disponíveis em 2008, para 26, em 2011).*

*A articulação entre as ações de inspeção, certificação e registro de medicamentos pode ser aperfeiçoada de modo a favorecer a troca de informações entre as gerências*

*96. Foi observado que informações restritas à gerência de origem poderiam ser de extrema importância à confiabilidade e qualidade do trabalho de outras gerências. A articulação entre as gerências da Anvisa é prejudicada, em grande parte, pela deficiência do sistema de informação corporativo Datavisa. As unidades, como tentativa de superar a ausência de um sistema que as atenda plenamente, e de acessar de forma ágil as informações que necessitam, implantam sistemas paralelos de registro de dados.*

*97. A GGMED e a GGIMP, áreas responsáveis, respectivamente, pelo registro de medicamentos e pela inspeção/certificação de boas práticas de fabricação, apesar de desempenharem funções correlatas, e possuírem informações úteis a ambas as gerências, poderiam melhor definir os procedimentos de troca de informação.*

*98. Como exemplo, podemos citar os trâmites para renovação do registro de medicamentos. A Anvisa, ao conceder/renovar o registro de um medicamento, deve verificar a validade do certificado de boas práticas de fabricação, disponível no banco de dados **Newgim**, sob responsabilidade da GGIMP. Consoante técnicos desta gerência, foi disponibilizado acesso ao banco de dados aos técnicos da GGMED que estão alocados na área de registro. No entanto, segundo a GGMED, o acesso ao **Newgim** ainda é restrito a poucos usuários e, em virtude de o sistema não ser acessível a todos, os técnicos precisam lidar com a burocracia que a situação requer, haja vista terem que se reportar aos seus gerentes para requisitarem as informações necessárias.*

*99. Outro ponto apontado nas entrevistas como passível de aperfeiçoamento relaciona-se ao fato de a gerência de inspeção não contar com subsídios decorrentes do registro de medicamentos, como o relatório e os achados do processo de petição, essenciais ao direcionamento e aprofundamento das análises durante inspeções das linhas de produção.*

*100. Ademais, as melhorias de articulação também abrangeriam a participação de técnicos da GGMED e da GGIMP em inspeções conjuntas, que podem ocorrer devido a dúvidas geradas durante a análise de petições de registro, renovação ou pós-registro. Em outras situações, as inspeções ocorrem quando há necessidade de que técnicos da GGMED participem de inspeções de Certificado de Boas Práticas de Fabricação, realizadas pela GGIMP, como forma de complementação da força de trabalho. Segundo relatado pela GGIMP, a integração das duas áreas em ações de inspeções é importante na agilização de procedimentos, contribuindo ainda na capacitação das equipes e na troca de experiências entre as gerências.*

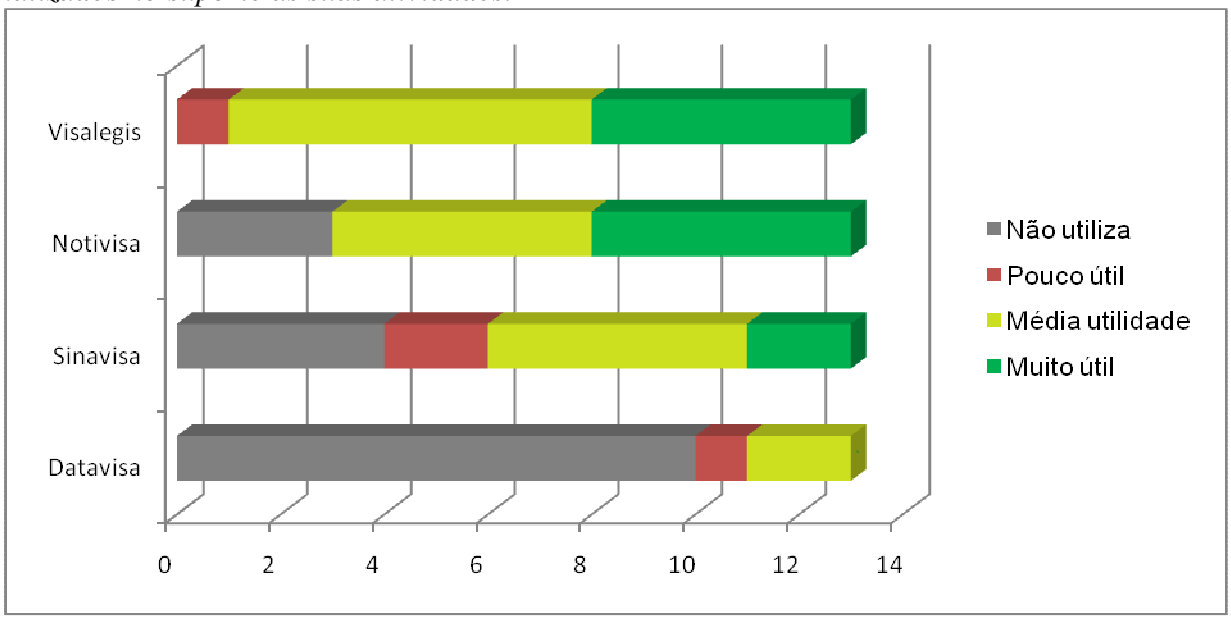
*101. A GGMED, por meio do Memorando n° 741/2011/GGMED/ANVISA-MS, informou que há tratativas para implementação de procedimentos conjuntos no sentido de que aquela gerência participe de inspeções e a GGIMP participe de auditorias, dependendo apenas de formalização institucional.*

*102. A GGIMP, por meio do Memorando n° 461/GGIMP/ANVISA/MS, mencionou que, ao longo de 2011, foram programadas medidas para aperfeiçoar a comunicação interna, transversal e horizontal entre os dirigentes da área, e corrobora de que é preciso criar sinergia entre as estratégias de atuação das Gerências e adotar mais comumente a prática de fiscalizações conjuntas, neste caso dependendo da harmonização das agendas.*

*<u>Necessidade de aperfeiçoar o funcionamento dos sistemas de informação da Anvisa de modo a que tenham maior aceitabilidade e utilidade para os integrantes do SNVS</u>*

*103. Como já mencionado, o registro de medicamentos constitui-se na base de informações que permite aos integrantes do SNVS definir as ações de controle e fiscalização dos medicamentos consumidos no país. Sistemas de informações são, portanto, ferramentas cruciais de trabalho, notadamente em situações restritivas de recursos humanos; cumprimento de prazos legais; e coordenação de ações estratégicas com os vários entes. A pesquisa realizada pelo TCU indicou que algumas fragilidades nesses sistemas vêm restringindo o seu uso pelos serviços estaduais de vigilância sanitária.*

*Gráfico 2 – Opinião de gestores das vigilâncias estaduais sobre a utilidade dos sistemas informatizados no suporte às suas atividades.*




*Fonte: Pesquisa eletrônica realizada pelo TCU em novembro e dezembro de 2010.*

*104. Foram apontadas, entre os servidores da Anvisa que foram entrevistados e gestores dos serviços de vigilância estadual que responderam à pesquisa do Tribunal, oportunidades de*

*aperfeiçoamento acerca dos sistemas de informação então disponíveis, as quais são apresentadas a seguir.*

*Datavisa*

*105. O Sistema Corporativo com Dados de Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária (Datavisa) deve apoiar e viabilizar o controle da execução das atividades da Agência. No entanto, esse sistema não proporciona o tratamento da informação na forma desejada pelos técnicos da instituição. Não foram constatados avanços significativos em relação à situação levantada em 2006.*

*106. Os mecanismos de consulta pouco flexíveis e de difícil uso, bem como a impossibilidade de emissão de relatórios parametrizados (com base em critérios definidos pelo usuário a partir de uma cesta de parâmetros oferecidos pelo sistema) comprometem a aceitação do Datavisa como sistema de informação pelos servidores da Agência.*

*107. Quando de sua criação, o Datavisa herdou as informações do Sistema de Informação em Vigilância Sanitária (SIVIS). Esse processo de importação de dados, conforme atestado pela equipe que realizou a primeira fase da auditoria em 2006, foi realizado sem observância de critérios de integridade e qualidade da informação. Os dados que inicialmente compuseram o Datavisa apresentavam deficiências quantitativas e qualitativas, sendo incapaz de atender às necessidades de informação da Anvisa. Houve iniciativa de se realizar a depuração de parte dos dados por intermédio do Programa de Validação de Registro de Medicamentos, desenvolvido pela própria Anvisa no período de janeiro de 2000 a julho de 2002, o qual não teve continuidade (SAID, 2004).*

*108. Foram apontadas diversas fraquezas relacionadas ao ambiente de gestão da informação no Datavisa:*

*a) o sistema foi concebido originalmente para gerenciar o trâmite processual. Posteriormente, novas funcionalidades foram desenvolvidas à medida do surgimento de novas demandas, tendo sido apontada a não utilização de metodologia adequada para especificação, projeto e desenvolvimento de sistemas;*

*b) a entrada de dados não é submetida à crítica, deixando o operador do sistema de registrar informações que deveriam ser compulsórias (como o Medicamento de Referência para medicamentos similares e a data de validade do registro);*

*c) falta de critérios de atualização de tabelas do sistema permitia que o usuário registrasse dados em duplicidade ou sem observância dos padrões de formatação;*

*d) o sistema exige que o usuário digite todas as informações requeridas do processo, não aproveitando dados das petições anteriormente protocoladas, nem do histórico de processos antecedentes registrados no Datavisa; e*

*e) os gestores não dispunham de facilidades de busca no Datavisa que consolidassem informações relacionadas à distribuição, classificação e situação de processos e dados de publicação de atos no Diário Oficial da União. Não havia, por exemplo, ferramentas para gerenciamento dos casos de renovação automática de medicamentos por decurso de prazo, das razões e prazos de processos em exigência, entre outros.*

*109. A inconsistência de informações no Datavisa conduziu à proliferação de planilhas e desenvolvimento de sistemas paralelos para resolver problemas pontuais de forma paliativa. Esta situação concorre para a falta de informações sistematizadas para tomada de decisão. Consequentemente, cada vez mais se estabelecem procedimentos formais e burocráticos para obtenção de informações entre as gerências e entre estas e as vigilâncias estaduais. As informações ficam, em geral, restritas à área responsável por produzi-las.*

*Visalegis*

*110. O Sistema de Legislação em Vigilância Sanitária (Visalegis) é resultado de uma parceria entre a Anvisa e o Centro Latino Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (Bireme), no âmbito da construção da Biblioteca Virtual em Saúde. Tendo como ferramenta principal um banco de dados corporativo, com textos completos para pesquisa, o Visalegis buscava oferecer suporte para a consulta a procedimentos referentes ao SNVS.*

*111. O sistema, de importância fundamental para os especialistas da agência, para o setor regulado e a sociedade, encontra-se, desde março de 2010, suspenso para a inserção de novas legislações. A ausência desse suporte dificulta consultas à própria legislação da Anvisa, conforme destacado em entrevista pelos servidores da instituição. Gestores das vigilâncias estaduais, por meio dos questionários enviados, também relataram dificuldades em obter a legislação pelo sistema, apesar de considerarem a ferramenta muito útil para a realização dos seus trabalhos.*

*Sinavisa*

*112. O Sistema de Informações em Vigilância Sanitária (Sinavisa) foi criado em 1999, pela vigilância sanitária de Goiás. A partir de 2006, foi adaptado pela GGTIN/Anvisa para funcionar como uma base nacional de dados de vigilância sanitária, cumprindo, assim, uma diretriz do PDVISA. Foi implantado com o objetivo de dotar a vigilância sanitária de ferramentas gerenciais e operacionais capazes de agilizar registros, análises e, sobretudo, auxiliar o planejamento e execução das ações integradas do SNVS. O sistema possuía quatro módulos, entre eles o cadastro de estabelecimentos sujeitos à ação da vigilância sanitária.*

*113. O Sinavisa deveria permitir às autoridades locais o cadastramento de estabelecimentos, a programação de inspeções, o acompanhamento da qualidade dos produtos que circulam no município e a organização dos planos de ação no âmbito do PDVISA. Também pode ser utilizado para enviar alertas sanitários aos serviços estaduais de vigilância que utilizam o sistema, para que ajam tempestivamente nas eventualidades identificadas.*

*114. Contudo, o sistema não possui uma base de dados que dê suporte ao SNVS como um todo. É útil, apenas, a algumas Visas estaduais que o utilizam como banco de dados não compartilhado com os demais integrantes do Sistema. Permite a emissão de alvarás e outras necessidades pontuais.*

*115. Conforme dados obtidos por meio de questionários enviados às Visas estaduais, o que se observa é que o Sinavisa não conseguiu atingir os objetivos propostos, como demonstrado no Gráfico 2. Das 13 Visas estaduais que responderam ao questionário, 31% afirmaram que nunca utilizaram esse sistema e 38% utilizam o sistema, mas algumas vezes e não conseguem obter as informações de que precisam. Apenas 15% das Visas consideraram o sistema útil. Tal situação não contrasta com o verificado na Anvisa, uma vez que os técnicos da Agência entrevistados tiveram percepção semelhante quanto à pouca utilidade desse sistema para o seu trabalho.*

*Notivisa*

*116. O Sistema de Notificações em Vigilância Sanitária (Notivisa) constitui-se em ferramenta para captar e armazenar dados sobre as notificações de reações adversas e queixas técnicas relacionadas aos medicamentos, sendo um sistema informatizado em plataforma* ***web****. Cabe à Anvisa a coordenação e gestão do Notivisa, sendo responsabilidade das Visas estaduais e municipais definirem os responsáveis pelo gerenciamento local do sistema. O acesso ao sistema necessita de uma etapa de cadastramento do profissional, da empresa, da instituição ou da visa que recebe um perfil de acesso. Às Visas estaduais e municipais é fornecido um perfil de acesso tanto de notificante quanto de gerente das notificações no âmbito da sua atuação.*

*117. O sistema entrou em operação em dezembro de 2006. À época, o Tribunal havia constatado que as informações das notificações repassadas para a Anvisa não estavam sendo compartilhadas entre os órgãos do SNVS, pois quando a farmacovigilância dos municípios notificava a Anvisa, ela normalmente não era comunicada acerca da conduta a ser tomada diante do caso ou, quando ocorria o* ***feedback****, este era intempestivo, conforme relatos de Visas municipais consultadas durante as visitas de estudo. Nesse contexto, foi considerado que o Notivisa poderia vir a constituir-se em ferramenta subsidiária para as vigilâncias sanitárias de estados e municípios, além da própria Anvisa, visto se tratar de um sistema de informações que agregaria notificações consolidadas de fontes diversas (prescritores, consumidores, empresas), de esferas distintas (entes federados) e dos diferentes níveis de complexidade de atendimento do SUS (atenção básica, hospitais, ambulatórios).*

*118. Os resultados da pesquisa realizada pelo TCU quanto à utilização do Notivisa pelas vigilâncias estaduais está sendo tratada no bojo das análises afetas ao item 5.2 deste relatório.*

*Sistema Canais e SNGPC*

*119. Além dos quatro sistemas analisados, dois outros sistemas geridos pela GGIMP estavam em fase inicial de implantação à época desta fiscalização: a) o Sistema Nacional de Cadastro de Inspetores (Canais); e b) Sistema Nacional para o Gerenciamento de Produtos Controlados (SNGPC).*

*120. O Sistema Canais, que estava, em 2010, em fase de teste piloto nos estados do RJ, MG, GO, PR e DF, possui linguagem compatível com o Datavisa, mas é um sistema paralelo criado para suprir algumas deficiências do Sinavisa. Possui quatro módulos: a) cadastro de inspetores; b) banco de dados das empresas; c) envio de relatório de inspeção; e d) análise de relatório de inspeção.*

*121. O sistema, desenvolvido em plataforma **web**, visa acelerar o processo de envio/análise dos relatórios de inspeção. Também estão entre as finalidades do sistema a padronização dos relatórios e o cadastro de todos os inspetores, como pactuado na Comissão Intergestores Tripartite.*

*122. Por sua vez, o SNGPC, regulamentado pelas RDC nº 27/2007 e nº 76/2007 e pela IN/Anvisa nº 11/2007, foi desenvolvido para monitorar a dispensação de medicamentos e substâncias entorpecentes e psicotrópicas e seus precursores e os hábitos de prescrição e consumo de substâncias controladas em determinada região.*

*123. O SNGPC encontra-se no seu estágio inicial de implantação e deve incorporar a cadeia de produção e dispensação de produtos dessa natureza (farmácias hospitalares, farmácias e drogarias privadas, farmácias públicas, indústrias e distribuidoras). A partir das informações coletadas, espera-se melhor orientação da ação fiscalizatória dos órgãos competentes frente ao uso abusivo e indiscriminado desses medicamentos.*

*Iniciativas para a melhoria nos processos de trabalho*

*124. Na área de registro de medicamentos, uma ação realizada pela Anvisa, voltada à melhoria dos processos de trabalho, foi o desenvolvimento de uma plataforma eletrônica para realização das atividades de registro. Lançada em outubro de 2010, a plataforma ainda não possuía um plano de ação para a implantação do registro eletrônico de todos os medicamentos, ficando, em um primeiro momento, restrita aos novos. Essa etapa, prevista para entrar em funcionamento no final de 2010, ainda não havia sido implantada à época da auditoria. O piloto da nova plataforma gerou críticas e sugestões das empresas que participaram do teste para petições de registro de forma eletrônica. A GGMED aguardava a manifestação da área de informática para conhecer dos resultados do piloto e os ajustes a serem propostos.*

*125. A plataforma foi criada para permitir o peticionamento eletrônico do registro de medicamento, devendo o setor regulado estar cadastrado na Anvisa, bem como todas as empresas envolvidas no processo de fabricação. Esse peticionamento só será validado quando o sistema gerar um número de processo/protocolo. As informações lançadas no sistema e os produtos registrados serão de total responsabilidade da empresa detentora do registro, que deve cumprir todos os requisitos técnicos da Anvisa. Dentre as funcionalidades da plataforma que contribuirão para a otimização da rotina de trabalho, pode-se citar:*

*a) padronização de temas e termos para facilitar as buscas pelos técnicos;*

*b) reutilização de conhecimento e do processo de análise de um registro, conferindo maior agilidade em petições futuras;*

*c) alimentação do sistema pelo setor regulado, que detém a informação; e não mais pela Anvisa, diminuindo o retrabalho;*

*d) procedimentos de crítica que impeçam o protocolamento de petições incompletas, o que reduzirá o tempo gasto com o envio de exigências às empresas, contribuindo, principalmente, para o cumprimento dos prazos referentes ao registro de medicamentos estabelecidos na legislação; e*

*e) análise simultânea da mesma petição por áreas distintas.*

*126. Aliada ao registro eletrônico, também vem sendo realizada na Anvisa a digitalização de todos os processos físicos existentes. Informações disponibilizadas pela instituição davam conta da digitalização de 10 milhões de páginas, e espera-se que até dezembro de 2011 esse número chegasse a 65 milhões de páginas, dando condições para que os documentos fossem tramitados eletronicamente.*

*127. Além disso, a GGMED, no intuito de simplificar seus processos de trabalho, vem revisando os normativos que visam racionalizar as análises e, consequentemente, contribuir para o cumprimento de prazos pela entidade. Dentre as normas já aprovadas, podemos citar:*

*a) Instrução Normativa nº 6/2008: estabelece instrumentos que preconizam a racionalização de procedimentos para análise técnica de petição de concessão, renovação e alterações de registro de medicamentos aplicando-se estes instrumentos para os seguintes casos: i) petições de concessão, renovação e alterações no registro de medicamentos que possuam o mesmo fabricante e mesmos relatórios técnico e clínico, porém com diferentes detentores de registro; ii) Segundo pedido de registro ou pós-registro para uma solicitação anteriormente indeferida;*

*b) Instrução Normativa nº 11/2009, que dispõe sobre os procedimentos relacionados à protocolização do histórico de mudanças do produto e define o prazo de análise das petições de alteração ou de inclusão de local de fabricação de medicamentos; e*

*c) RDC nº 48/2009, que dispõe sobre a realização de alteração, inclusão, suspensão, reativação e cancelamento pós-registro de medicamentos. A resolução concedeu, para os assuntos de baixo risco especificados em seu artigo 5º, autorização prévia para a implementação imediata, mediante protocolo de petição ou anotação no histórico de mudanças do produto.*

*128. Em entrevista com técnicos da GGIMP, foi informado que essa Gerência-Geral vem trabalhando continuamente na implementação e melhoria do Sistema da Qualidade, e para tal instituiu grupo de gestão de documentos formado por três farmacêuticos. O sistema engloba um manual de qualidade, POPs, formulários e modelos de relatório. Dentre os POPs de maior importância da gerência, destacam-se: a) fluxo de tramitação, recebimento, análise, revisão e arquivamento de documentos no Núcleo de Inspeção Nacional; b) elaboração de relatório de inspeção nacional; c) treinamento e qualificação de inspetores de Boas Práticas de Fabricação de medicamentos e insumos farmacêuticos; d) acompanhamento das ações corretivas para o cumprimento de não-conformidades; e) auditoria interna dos processos de inspeção nacional; e f) manual de qualidade.*

*129. Segundo consta do Relatório de Gestão de 2010 da GFIMP (documento Anexo ao Ofício 035/2011-AUDITORIA/ANVISA) e do Memorando n° 461/GGIMP/ANVISA/MS, encontram-se em desenvolvimento os seguintes projetos na área de fiscalização: a) operações investigativas baseadas em denúncias de alto risco sanitário, em conjunto com a Polícia Federal (60 operações conjuntas no ano de 2010); b) inspeções investigativas em indústrias farmacêuticas (10 inspeções realizadas em 2010, e previsão de 16 para 2011); c) inspeções em distribuidoras de medicamentos (40 empresas em 2010, com previsão do mesmo quantitativo para 2011); e d) combate à falsificação de medicamentos e produtos. Em relação às inspeções investigativas, foi ampliada a previsão de inspeções em 2011 devido à ampliação da equipe de inspetores capacitados das Visas, a partir do curso promovido pela GFIMP no segundo semestre de 2010. Nessas ações, as equipes de inspetores são compostas por um inspetor da Visa sede da empresa fabricante, um inspetor da Anvisa e sempre que possível, como parte do processo de capacitação, um inspetor de outra Visa estadual que tenha participado do curso.*

*130. Ademais, na tentativa de disseminar e padronizar as melhores práticas de inspeção entre a GGIMP e as Visas estaduais e municipais, foi instituída, em abril de 2010, por meio da Portaria/Anvisa nº 511/2010, uma comissão tripartite, composta por membros da Anvisa, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). A comissão, em reuniões realizadas no decorrer do ano de 2010, pactuou a implantação de vários POPs para todo o SNVS, visando uma harmonização dos processos de trabalho nas três esferas de vigilância sanitária.*

*131. A Comissão também discutiu proposta de minuta de instrução normativa que trata do cronograma de inspeção, proposta de minuta de resolução sobre o Sistema Nacional de Cadastro de Inspetores (Canais) e a criação de um grupo de gestão de documentos do SNVS. Todas as propostas e POPs discutidos seriam apresentados à diretoria colegiada da Anvisa, objetivando sua normatização e o cumprimento compulsório por todo o SNVS. Essas iniciativas passaram a exigir trabalhos externos, como inspeções e auditorias, o que impactará nas atividades rotineiras e no orçamento das referidas unidades.*

*Recomendações*

*132. Tendo em vista as oportunidades identificadas pela auditoria de aperfeiçoamento da gestão organizacional da instituição e melhoria de desempenho de atividades relacionadas ao processo de registro de medicamentos, entende oportuno recomendar à Anvisa que:*

*a) desenvolva plano de comunicação organizacional entre a Gerência-Geral de Medicamentos e a Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos, de modo a instituir mecanismos e ferramentas voltadas a: i) promover o planejamento integrado entre as ações de inspeção, certificação e registro na área de medicamentos; ii) criar sinergia entre as estratégias de atuação e adoção da boa prática de fiscalizações conjuntas; iii) criação de canais internos que favoreçam a comunicação intra-unidades; iv) levantamento das necessidades e oportunidades de compartilhamento de dados dos sistemas informatizados geridos por cada uma das gerências;*

*b) adote medidas no sentido de reduzir o **backlog** de processos relativos à concessão de registro de medicamento, alteração pós-registro de medicamento e autorização de funcionamento de atividades empresariais, bem como ampliar a capacidade operacional da agência de atender a demanda por inspeções **in loco**;*

*c) promova a compatibilidade entre os recursos de Tecnologia da Informação e as necessidades das gerências envolvidas com as ações de inspeção, certificação e registro de medicamentos, de modo a: i) possibilitar que as funcionalidades dos sistemas informatizados disponíveis se harmonizem às novas exigências de consultas e tramitação processual ocorridas nessas áreas; ii) racionalizar e automatizar o fluxo de informações entre essas gerências e entre elas e os entes do SNVS e o setor regulado; iii) definir cronograma de entrega dos produtos previstos e acordados com a área técnica de informática, para os sistemas Datavisa, Visalegis, Sinavisa, Notivisa e Canais; iv) priorizar a implantação da plataforma eletrônica de registro de medicamentos, no seu módulo inicial de registro de medicamentos novos; e*

*d) promova aperfeiçoamentos no processo de registro de medicamentos, no que tange à realização de pesquisas e ensaios clínicos, de modo a: i) levantar as necessidades e elaborar guias específicos para subsidiar a condução de estudos clínicos; ii) estabelecer regras específicas para o tratamento das não-conformidades apresentadas nos estudos clínicos inspecionados em Boas Práticas Clínicas; iii) desenvolver módulo ou funcionalidade que permita a submissão eletrônica dos protocolos clínicos; iv) aumentar o número de inspeções em Boas Práticas Clínicas realizadas em centros clínicos para subsidiar estudos de impacto sanitário; e v) dotar de maior formalidade a atuação da Comissão/Grupo Técnico responsável pela Eleição de Medicamento de Referência, instituído originalmente pela Portaria Anvisa nº 376/2003.*

***Pontos críticos na atuação dos serviços estaduais de vigilância sanitária***

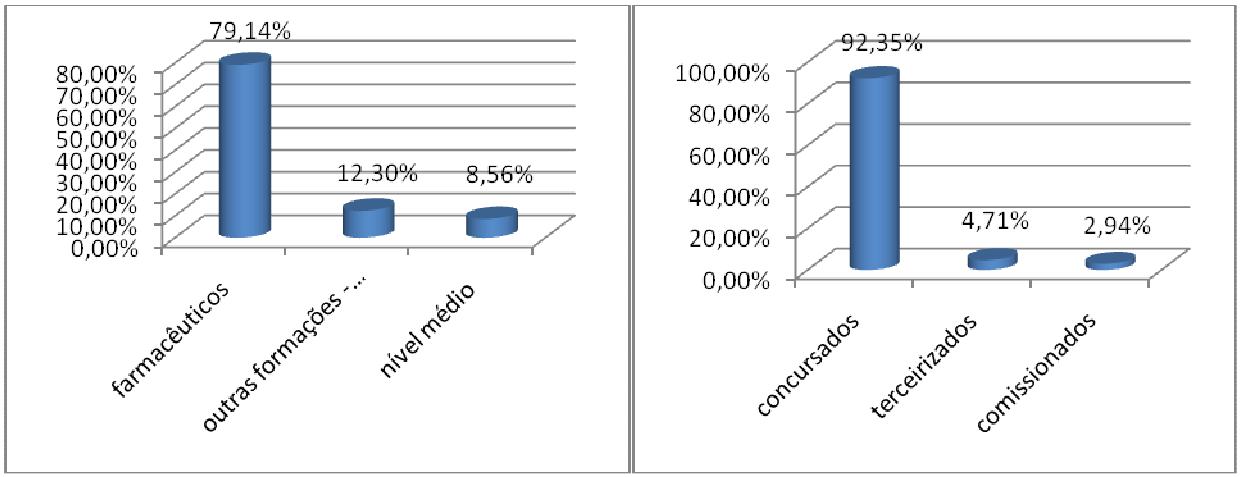
*133. Neste capítulo são apontadas algumas dificuldades assinalas pelos gestores estaduais dos órgãos de vigilância sanitária para cumprir atribuições de sua competência, conforme dados obtidos na pesquisa realizada pelo TCU nos meses de novembro e dezembro de 2010. Avanços foram identificados desde a primeira etapa da auditoria, em 2006, ressaltando para a percepção positiva dos gestores acerca da atuação da Anvisa quanto à normalização de procedimentos, qualidade das informações prestadas no esclarecimento de questionamentos relacionados à interpretação de normativos e realização das ações conjuntas de inspeção (forças tarefas).*

*Estrutura das vigilâncias estaduais*

*134. Questionadas se possuíam uma unidade específica para inspeções na área de medicamentos, quase a totalidade das Visas estaduais que responderam à pesquisa (12 de 13) afirmou que sim, foi criada uma divisão própria com essa atribuição.*

*135. Além disso, o Tribunal solicitou uma descrição do perfil de formação da equipe técnica e a forma de contratação de pessoal. O Gráfico 3 traz informações consolidadas sobre os servidores das 13 visas estaduais que responderam ao questionário.*

*Gráfico 3 – Perfil de formação e forma de contratação da equipe técnica que realiza atividades de inspeção na área de medicamentos nas vigilâncias estaduais.*




*Fonte: Pesquisa eletrônica realizada pelo TCU em novembro e dezembro de 2010.*

*136. O TCU questionou as Visas acerca da qualificação de seus inspetores quanto a sete temas relacionados ao trabalho desenvolvido. De um modo geral, em 92% das respostas, os inspetores foram considerados qualificados ou muito qualificados. Apesar da avaliação positiva do grau de capacitação dos inspetores e do reconhecimento quanto às principais melhorias ocorridas nos últimos anos, em decorrência das ações da Anvisa (realização de inspeções conjuntas; aumento das ações de capacitação; oferta de seminários temáticos; e atualização da legislação), foi apontado pelo mesmo grupo, como oportunidade de melhoria, a realização de mais capacitação de inspetores com outras edições do curso de Boas Práticas de Fabricação (BPF) fases I e II, por exemplo.*

*137. A pesquisa mostra que em relação aos cursos, na maioria das Visas (54%) grande parte dos inspetores completou o curso BPF I. Contudo, quando questionados sobre o curso de Boas Práticas Fase II, a situação mostrou-se invertida. Segundo 77% dos respondentes, nenhum ou somente a minoria dos inspetores completou esse curso.*

*138. Três pontos críticos foram os mais apontados pelas Visas como passíveis de investimentos: a) apesar da melhoria da qualificação do corpo técnico, ainda há falta de recursos humanos para desempenhar as atividades de inspeção de forma de mais regular e abrangente; b) aperfeiçoamento dos sistemas de informática; c) resolução de dificuldades na operacionalização dos Laboratórios Centrais de Saúde Pública (Lacens).*

*<u>Sistemática de inspeções</u>*

*139. Os critérios mais utilizados para definição das inspeções, de modo geral, são: 85% das visas mencionaram que adotam as denúncias como elemento norteador do plano de inspeções; 77% utilizam o compromisso assumido com o Nadav/Anvisa; 69% adotam o critério de mapeamento de inspeções anuais, além de solicitações pontuais das gerências-gerais da Anvisa; e 23% realizam, ainda, mapeamento de pontos de risco. O resultado mostra que 92% das Visas respondentes mencionaram a existência de um plano de inspeções de empresas na área de medicamentos. Ressalte-se que todos os estados utilizam mais de um critério para definição do seu plano de inspeção e, de acordo com as respostas obtidas, a Anvisa tem um peso expressivo na definição do planejamento das Visas.*

*140. Quanto às modalidades de inspeções realizadas, segundo 92% das Visas que responderam ao questionário, são realizadas inspeções relativas às Boas Práticas de Fabricação. Já 77% assinalaram que realizam inspeções voltadas às Boas Práticas de Distribuição (BPD), autorização de funcionamento de empresa (AFE) e autorização especial (AE). A ação de inspeção menos citada (46%) foi no tocante a Boas Práticas de Distribuição e Fracionamento de Insumos Farmacêuticos (BPDF).*

*141. Foi mencionado por 15% das Visas que responderam à pesquisa que há limitações ao atendimento da demanda de inspeções, conseguindo executar pequena parte do que foi planejado. Importante ressaltar que 77% das Visas mencionaram que conseguem realizar, ainda que parcialmente, rodízio de inspetores nas ações de inspeção. As Visas que não adotam esta prática alegaram que não possuem recursos humanos em quantidade suficiente.*

*142. Já em relação aos relatórios de inspeção, a maioria das Visas (69%) afirmou que os documentos são encaminhados à Anvisa imediatamente após sua conclusão. O restante das vigilâncias*

*estaduais (31%) informou que somente encaminham os relatórios quando solicitados por aquela Agência. Contudo, detectou-se uma ausência de padronização dos relatórios produzidos. Das 13 Visas respondentes, 46% informaram utilizar um padrão definido pela própria vigilância estadual, 8% assinalaram que não há um padrão definido e 38% afirmaram que o padrão utilizado na elaboração dos relatórios é o definido pela Anvisa. Uma resposta foi anulada em razão da indicação de dois padrões utilizados.*

*143. Em 2006, problemas afetos à elaboração dos relatórios de inspeção já haviam sido diagnosticados na primeira etapa da auditoria. À época, técnicos da Anvisa mencionaram que as Visas encaminhavam, com certa freqüência, relatórios incompletos e insatisfatórios. Alguns relatórios apresentavam incoerência entre o texto e sua conclusão ou eram lacônicos, isto é, sem os elementos de argumentação considerados necessários para que o técnico da Anvisa pudesse embasar sua análise. Naquele ano, também foi aplicada uma pesquisa junto aos órgãos estaduais de vigilância, onde as conclusões foram similares à pesquisa de 2011: dos 17 órgãos estaduais que responderam à pesquisa eletrônica em 2006, apenas cinco seguiam modelo de relatório sugerido pela Anvisa e nove adotavam padrão próprio.*

*144. Essas respostas sinalizam que esse problema ainda persiste e representam uma oportunidade para a Anvisa uniformizar entendimento pelas Visas estaduais quanto aos procedimentos de elaboração e encaminhamento de relatórios de inspeção, haja vista que a questão da harmonização e padronização desse documento já foi pactuada na CIT.*

*Controles no pós-registro do medicamento*

*145. A pesquisa também questionou as Visas estaduais sobre quais seriam as principais fontes de busca ativa sobre eventos adversos e queixas técnicas relacionadas ao uso de medicamentos. Para a maioria (77%), as principais fontes são o Sistema Notivisa e os próprios usuários dos medicamentos, aparecendo em seguida o médico prescritor (31%) e a rede Sentinela e as drogarias e farmácias notificadoras (23%).*

*146. Os baixos índices de notificação, em particular, de médicos, identificada já em 2006, denota a resistência desse profissional de saúde para notificar suspeita de reações adversas. Diversos fatores foram apontados à época como causadores para essa situação: a) alguns profissionais citaram que têm a percepção de que nenhuma providência é adotada pelos órgãos de vigilância sanitária após a notificação; b) há profissionais que têm receio de prejudicar a instituição em que atuam ou de serem questionados judicialmente em relação ao ato de prescrição do medicamento, no caso de o fato chegar ao conhecimento dos pacientes ou ser divulgado pela mídia; e c) a formação acadêmica da maioria dos profissionais não enfatiza a relevância das ações de farmacovigilância.*

*147. Já a participação das farmácias seria maior para a notificação de queixas técnicas de medicamentos se comparado com a notificação de reações adversas. Esse resultado também foi constatado em 2006, comportamento até certo ponto esperado porque as fontes mais fidedignas de notificações de reações adversas são hospitais e unidades básicas de saúde, tendo em conta o acesso a elementos subsidiários, tais como prontuários; histórias clínicas; antecedentes pessoais; exames laboratoriais; e acompanhamento do uso crônico de medicamentos. Ressalte-se que ainda é relativamente recente a implantação e organização das drogarias e farmácias notificadoras, que data de 2005.*

*148. Quanto às ações de acompanhamento da fase pós-registro de medicamentos, solicitou-se às visas que classificassem o grau de dificuldade enfrentado para a execução das atividades de farmacovigilância. A promoção ao uso racional e ao uso seguro de medicamentos junto à população não é atividade regular em 23% das Visas. Nas demais, foi mencionada a realização de ações nesse sentido, contudo, todas ressaltaram a grande dificuldade em mantê-las de forma regular e continuada.*

*149. Sobre as ações de educação em vigilância sanitária, dois outros itens abordados no questionário também apresentaram desempenho insatisfatório segundo a percepção dos gestores entrevistados: a) produção e divulgação de informação ao usuário de medicamentos (dificuldade de realização por 77% das Visas); e b) conscientização de profissionais de saúde (dificuldade de realização por 92% das Visas).*

*Apoio técnico e institucional prestado pela Anvisa*

*150. Em relação ao trabalho desempenhado pela Anvisa, foram avaliados pelas vigilâncias estaduais os seguintes aspectos: a) harmonização e adequação dos regulamentos; b) oportunidades de emissão de opinião e de participação na formulação de regulamentos; c) equipe de referência em cada gerência para esclarecimento de dúvidas; d) clareza e adequação das orientações e informações; e) prazo de resposta da Anvisa para dúvidas; f) atuação da Anvisa nas ações de cooperação técnica e treinamento; g) capacitação técnica oferecida durante a realização de força tarefa, auditorias e durante as parcerias nas inspeções; e h) suporte ao Sinavisa.*

*151. A consolidação das respostas apontou para dois aspectos a serem melhor trabalhados por parte da Anvisa. O primeiro seria a maior tempestividade no prazo de resposta para o esclarecimento de dúvidas e o segundo ponto seria suporte ao Sinavisa. Em ambos os itens, a maioria das Visas (62%) considerou o apoio da Agência como insatisfatório.*

*Recomendações*

*152. Diante de alguns pontos críticos observados pela auditoria e que limitam uma atuação mais efetiva das Visas estaduais, entende-se oportuno recomendar à Anvisa que:*

*a) normalize, a partir da proposta elaborada pelo grupo de trabalho tripartite, instituído pela Portaria Anvisa nº 511/2010, procedimentos operacionais padrão quanto à condução das inspeções sanitárias na indústria de medicamentos, à elaboração e encaminhamento dos respectivos relatórios, ao acompanhamento da adoção de medidas corretivas, ao gerenciamento de documentos e ao controle de qualidade das ações;*

*b) institua uma agenda plurianual de capacitação dos técnicos dos serviços estaduais e municipais de vigilância sanitária, se apropriando, quando viável, do uso estratégias de maior alcance e com base em novas tecnologias, como o ensino à distância, com ênfase na continuidade dos treinamentos relacionados a Boas Práticas de Fabricação e a operacionalização dos sistemas de informação considerados relevantes para as ações de vigilância sanitária na área de registro de medicamentos; e*

*c) disponibilize para os serviços de vigilância sanitária, no sistema Sinavisa, as respostas encaminhadas em FAQ - Frequently Asked Questions (Perguntas Freqüentes), ou seja, uma compilação de perguntas freqüentes acerca de questionamentos relacionados à interpretação de normativos ou à realização das ações de inspeção, visando dirimir as dúvidas mais comuns e reduzir o número de perguntas semelhantes repetidamente postadas.*

***Risco de fragilização do sistema de controle da qualidade de medicamentos – suporte de laboratórios e sistema de notificação de reações adversas e queixas técnicas***

*153. Neste capítulo serão tratados aspectos relacionados ao monitoramento da qualidade de medicamentos, na fase pós-comercialização, e à vigilância de riscos dos fármacos. A auditoria identificou a instabilidade do Programa Nacional de Verificação da Qualidade de Medicamentos (Proveme) e o risco de sua descontinuidade, além de fragilidades na estrutura de suporte laboratorial existente e na adesão do SNVS ao sistema Notivisa.*

*5.1 Suporte laboratorial*

*154. Uma das bases de sustentação das ações de vigilância e prevenção dos riscos está diretamente relacionada ao suporte laboratorial que o SNVS dispõe. Têm papel preponderante na realização dos estudos de Equivalência Farmacêutica e de Biodisponibilidade relativa/Bioequivalência (BD/BE), previstos na Lei nº 9.787/1999, e que são exigidos como requisitos técnicos para a comprovação da qualidade, segurança e eficácia de medicamentos genérico ou similar a serem registrados no Brasil.*

*155. A RDC 134/2003 determina que somente centros habilitados pela Anvisa possam realizar a análise laboratorial desses produtos, que inclui testes obrigatórios para o registro, renovação ou alteração pós-registro de medicamentos genéricos, similares e novos, conforme o caso.*

*156. De acordo com a Coordenação de Equivalência Farmacêutica da GGMED, alguns medicamentos genéricos ou similares estão isentos da apresentação de estudos de BD/BE e, a única prova de segurança e eficácia, é o Estudo de Equivalência Farmacêutica e/ou Perfil de Dissolução Comparativo.*

*157. Os centros são classificados conforme os testes que realizam. Assim, existem os de Equivalência Farmacêutica, destinados a verificar se o medicamento testado contém o mesmo fármaco, na mesma dosagem e forma farmacêutica, que o de referência, e os de Biodisponibilidade/Bioequivalência, que visam assegurar que o medicamento testado apresenta a mesma eficácia clínica e segurança em relação ao medicamento de referência.*

*Centros de Equivalência Farmacêutica*

*158. Os estudos apresentados pelo setor regulado devem ser realizados por Centros de Equivalência Farmacêutica (EQFAR) habilitados pela Anvisa. Em 2010, 40 centros estavam habilitados ao grupo EQFAR, sendo: 14 centros públicos, vinculados a laboratório farmacêutico oficial ou universidade federal/estadual, sendo que dez deles intregram a Rede Brasileira de Centros Públicos de Bioequivalência (REQBIO); 13 centros particulares independentes, não vinculados a laboratório farmacêutico; e 13 centros particulares de empresa, vinculado a laboratório farmacêutico para realizar estudos dos próprios produtos.*

*159. Esses centros são habilitados a partir da sua capacidade técnica, operacional, de instalações e de verificação de Procedimentos Operacionais Padrão para a condução dos estudos de equivalência farmacêutica exigidos, em conformidade com as resoluções da Anvisa e de outros órgãos regulamentadores.*

*160. No controle de qualidade dos exames realizados pelos laboratórios, a GGMED realizou, em 2010, 15 inspeções com os seguintes objetivos: habilitação inicial (2); renovação de habilitação e auditoria de estudo (12); e auditoria de estudo (1). Dois centros, um público e um particular empresa, ficaram com suas atividades temporariamente suspensas, de acordo com a Gerência-Geral. Essa atividade requer equipe técnica da Anvisa altamente capacitada e em quantidade suficiente para atender a demanda de trabalho.*

*Centros de biodisponibilidade/bioequivalência*

*161. Até 2010, estavam habilitados 21 centros nacionais certificados privados e seis centros nacionais certificados públicos. Dos centros públicos de bioequivalência, quatro faziam parte da REQBIO.*

*162. Com relação aos resultados das análises apresentadas pelos laboratórios, a Anvisa pode refutá-los, se estiverem em desacordo com o preconizado nas normas de realização dos estudos. Os estudos de BD/BE realizados pelos Centros podem ser submetidos à auditoria para verificação dos procedimentos adotados, critérios de aceitação, cálculos, dados brutos e comparação com dados de literatura e com monografias existentes em farmacopéias oficiais, bem como se foram conduzidos de acordo com a legislação sanitária e as Boas Práticas de Laboratório (BPL).*

*163. O resultado dessa auditoria é encaminhado à Coordenação de Registro (CRMED), para subsidiar a análise técnica das petições de registro e pós-registro. Esse procedimento reduz o número de exigências que poderiam advir da análise técnica e permite a aplicação de advertências, se necessário.*

*164. De acordo com a GGMED, foi incluída na agenda regulatória 2010 a revisão da norma que trata da certificação de centros de pesquisa em bioequivalência e da auditoria dos estudos de bioequivalência apresentados. Para tal, a Anvisa instituiu, pelas Portarias nº 389/2010 e nº 930/2010, grupos de trabalho para elaborar proposta de regulamento sobre certificação de centros para a realização de estudos de ao final de 2010.*

*165. O Memorando n° 741/2011/GGMED/ANVISA-MS apresenta manifestação da COBIO a respeito do assunto:*

*'(...) Em razão dos motivos já relacionados nas fichas de acompanhamento da Agenda Regulatória da Anvisa (demanda de trabalho interno; revisão concomitante de outras normas que demandaram maior colaboração de corpo técnico; a complexidade do tema ser superior à esperada; e outros motivos) foi solicitado e autorizado a prorrogação dos trabalhos de revisão do GT [Grupo de Trabalho], conforme publicado na portaria n°. 930/10. (...) a continuação da revisão da norma que trata da certificação de centros para a realização de estudos de biodisponibilidade/bioequivalência foi inserida novamente na Agenda regulatória de 2011 (...).'*

*166. A COBIO relatou que a revisão de Práticas Clínicas e Laboratoriais para Fins de Certificação de Centros de Bioequivalência (realizado pelo GT da Coordenação de Bioequivalência) encontrava-se finalizada no primeiro semestre de 2011. Entretanto, em razão da publicação das Consultas Públicas 15/2010 e 16/2010, elaboradas pela GGLAS, que contêm assuntos de interface e com diferentes diretrizes sobre a revisão pautada naquele GT, a COBIO iria questionar a Procuradoria, a GGMED e a Diretoria da Anvisa sobre qual procedimento deverá ser adotado.*

*Fase pós-registro – análise prévia e de orientação*

*167. A Rede Brasileira de Laboratórios Analíticos em Saúde (REBLAS) agrupa laboratórios credenciados para realizar análises prévias e de orientação. As primeiras são realizadas em amostras de medicamentos, visando à verificação do cumprimento dos requisitos de qualidade que habilitem os produtos a serem registrados. As segundas são realizadas em amostras encaminhadas por órgãos públicos responsáveis por programas nacionais ou regionais de saúde como, por exemplo, análise de vacinas para a Fundação Nacional de Saúde e kits diagnósticos para o programa de DST/AIDS.*

*168. Na modalidade analítica estavam habilitados, em dezembro de 2010, 113 Laboratórios do Grupo REBLAS, situados em um pouco mais da metade dos estados da federação. Desses, 28 realizam análises de medicamentos.*

*169. Do total de 28 laboratórios classificados como reblados (habilitados e pertencentes à Rede) para medicamentos, de diferentes grupos de ensaios e produtos, 16 estavam em universidades, institutos e fundações e 12 em empresas. Verificou-se que, pelo menos, três empresas também são fabricantes de medicamentos.*

*170. De acordo com a Gerência-Geral de Laboratórios de Saúde Pública (GGLAS), o processo de habilitação dos laboratórios e os normativos que regem a REBLAS serão reformulados. Os laboratórios que queiram obter habilitação ou permanecer habilitados na rede deverão obter licença sanitária na Visa local e acreditação laboratorial no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). Não havia, entretanto, cronograma definido para apresentação das novas exigências pelos laboratórios.*

*Fase pós-registro – análise fiscal*

*171. Outra espécie de análise que deve ser realizada pelos laboratórios são as análises fiscais. Elas são as efetuadas em amostras de produtos submetidos ao SNVS, em caráter de rotina, para apuração de infração ou verificação de ocorrência de desvio de qualidade, segurança e eficácia (art. 3º, inciso XXXV, do Decreto 79.094/1977). São, portanto, instrumentos de monitoramento da qualidade dos medicamentos consumidos pela população.*

*172. A Anvisa, em parceria com os órgãos estaduais de vigilância sanitária, Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS) e Laboratórios Centrais de Saúde Pública (Lacens), instituiu o Proveme, em 2004, tendo como um dos objetivos principais avaliar a qualidade dos medicamentos distribuídos pelos programas de assistência farmacêutica do SUS.*

*173. Foram firmados, então, com os estados do Ceará, São Paulo, Goiás e Minas Gerais, convênios para vialibilizar a execução do Poveme. Apenas Goiás e Minas Gerais estavam, até 28/02/2011 e 30/06/2011, respectivamente, com os contratos vigentes. De acordo com a GGLAS, não há previsão orçamentária específica para execução de nova etapa do Proveme, a partir de 2011.*

*174. A GGLAS considera que foi superada a meta inicial do programa, de realização de 1.055 análises de medicamentos até o encerramento dos convênios celebrados, não havendo pendência de coletas fiscais. Apesar do resultado positivo, a Gerência-Geral avalia que a modalidade de convênio não se adéqua à realização de atividades de monitoramento, que devem ser contínuas, tampouco garantem atendimento de demandas extemporâneas relacionadas com investigação, denúncia ou notificações de agravos. O aporte laboratorial é premissa para a garantia do controle da qualidade dos medicamentos.*

*175. Dessa forma, com a suspensão do Proveme, haverá demanda ainda maior ao INCQS para a realização de análises, fragilizando, assim, o sistema de controle de qualidade dos medicamentos. Essa atribuição cabe aos Lacens, conforme preconizado nas normas do SUS e vinha sendo materializada pelo Proveme.*

*176. Para Lucchese (2000), a precariedade do apoio laboratorial elimina a possibilidade do uso eficiente de um valioso instrumento da vigilância sanitária, a análise laboratorial, que pode comprovar falta de qualidade e fraudes diversas no campo dos produtos em regime de vigilância.*

*177. De acordo com auditoria operacional realizada pelo TCU, em 2003, nos Lacens de 24 estados brasileiros (TC 004.951/2003-1, Acórdão 134/2005-Plenário), predominavam a estrutura deficiente e a capacidade de trabalho reduzida na maioria das unidades, comprometendo o alcance do seu objetivo principal que é executar programas de monitoramento de risco e padrões de qualidade e de segurança de produtos de interesse da saúde.*

*178. Por meio do Memorando n° 171/2011-GGLAS/DIMCB/ANVISA, de 07/06/2011, a GGLAS informou que foram realizadas, em 2008, visitas técnicas em todos os 27 Lacen para o reconhecimento das condições analíticas dos laboratórios oficiais. No final de 2010, novo levantamento foi feito, desta vez através do preenchimento de formulários enviados aos Lacen por via eletrônica, atualizando-se, assim, o seu perfil analítico. Em abril de 2011, foi realizado um levantamento de atividades realizadas por oito Lacen municipais. No planejamento das atividades da área para o ano de 2011 estariam previstas, a partir de julho, novas visitas técnicas aos laboratórios. A partir dessas atividades, a GGLAS acredita ter condições de mapear as necessidades de estruturação dos laboratórios oficiais, de verificar o estágio de implantação do Sistema de Gestão da Qualidade nos Lacen e de estruturar um cadastro acerca das suas competências analíticas.*

*179. Além disso, a GGLAS mencionou ações realizadas nos meses de março e abril 2011, com o fito de apoiar a estruturação dos laboratórios que dão suporte ao SNVS: a) curso de capacitação sobre a Norma ABNT ISO/IEC 17.025/2005, que trata dos Requisitos Gerais para a Competência de Laboratórios de Ensaio e Calibração, em parceria com o Inmetro e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); b) visita técnica em seis Lacen, com o objetivo de identificar potencialidades para procedimentos de acreditação pelo Inmetro; c) projeto-piloto para processos de acreditação com seis Lacen selecionados a partir do curso de capacitação e da visita técnica; d) cooperação técnica com o INCQS para a implantação do Sistema de Gerenciamento de Amostras (SGA) nos 27 Lacen; e e) oficina temática com representantes internacionais (OCDE, OMS, OPAS, FDA, EDQM), representantes nacionais (ABNT, Inmetro, Laboratório privado - CROMA) para as áreas da Anvisa e representantes do SNVS com o objetivo de identificar as necessidades analíticas para os produtos e serviços sob regime de vigilância sanitária.*

*180. Por fim, em relação à regulação sanitária para a área de laboratórios, a GGLAS informou sobre a publicação da Consulta Pública n° 15/2011, que dispõe sobre a Rede Brasileira de Laboratórios Analíticos em Saúde (REBLAS), e a Consulta Pública n° 16/2011, que dispõe sobre o funcionamento de laboratórios analíticos que realizam ensaios em produtos e serviços sujeitos à Vigilância Sanitária. Ambas as consultas tiveram seus prazos de contribuição prorrogados para 28/06/2011. O Grupo misto para a consolidação das consultas públicas estava em vias de conformação, e a proposta era contar com a participação da GGLAS, setor produtivo, laboratórios analíticos e serviços estaduais de vigilância sanitária.*

*181. Outra ação importante nessa área trata da reformulação da portaria GM/MS n° 3.271/2007, que regulamenta o repasse de recursos financeiros aos Laboratórios de Saúde Pública. A GGLAS informou que uma proposta de pactuação com os entes do SNVS encontrava-se em fase de elaboração naquela Gerência-Geral, incluindo a discussão dos critérios e indicadores de qualidade que nortearão os repasses financeiros.*

*<u>5.2 Sistema de notificação de reações adversas e queixas técnicas</u>*

*182. A Organização Mundial de Saúde define farmacovigilância como a ciência e as atividades relacionadas à detenção, avaliação, entendimento e prevenção de reações adversas ou qualquer outro problema relacionado a medicamentos, como queixas técnicas, por exemplo. No ordenamento jurídico brasileiro, as atividades de farmacovigilância são classificadas como prioritárias pela Política Nacional de Medicamentos (Portaria/GM/MS nº 3.916/1998, item 3.2).*

*183. No Memorando nº 61/2011-NUVIG/GADIP/ANVISA, de 08/06/2011, o Núcleo de Vigilância em Eventos Adversos Queixas Técnicas (NUVIG) menciona que o Brasil foi admitido pela Organização*

*Mundial de Saúde (OMS) como o 62° país a fazer parte do Programa Internacional de Monitorização de Medicamentos, coordenado pelo* ***The Uppsala Monitoring Centre****, localizado na Suécia.*

*184. A publicação da Portaria/GM/MS nº 1.660/2009, que instituiu o Sistema de Notificação e Investigação em Vigilância Sanitária (Vigipos) no âmbito do SNVS, foi um passo importante e recente no fortalecimento dessas ações. Essa portaria estabeleceu as diretrizes do sistema de vigilância de eventos adversos e queixas técnicas pós-comercialização, com gestão compartilhada entre o Ministério da Saúde, a Anvisa, as secretarias estaduais de saúde e as secretarias municipais de saúde. O Notivisa foi desenvolvido anteriormente à publicação da referida Portaria, mas sua funcionalidade permitiu que o mesmo fosse disponibilizado como ferramenta de apoio às ações do Vigipós.*

*185. A porta de entrada do Notivisa é via sítio da Anvisa e pode ser acessado por todo o SNVS e pela a sociedade em geral. As investigações são de responsabilidade compartilhada da Anvisa, que monitora e coordena o sistema, e das Visas estaduais e municipais, que devem também alimentar e dar andamento às notificações após classificadas pela Anvisa.*

*186. À GGIMP, cabe analisar as queixas técnicas relativas a medicamentos, enquanto os eventos adversos são analisados pela Coordenação de Farmacovigilância do NUVIG.*

*187. São considerados potenciais notificadores: a) os profissionais liberais de saúde (enfermeiros, farmacêuticos, médicos e odontólogos); b) os profissionais das instituições de saúde e estabelecimentos farmacêuticos (hospitais, clínicas, farmácias e drogarias, dentre outros); c) os profissionais que atuam na indústria farmacêutica; e d) os entes do SNVS.*

*188. O NUVIG ressalta que:*

*'enquanto os profissionais de saúde tanto liberais quanto vinculados aos estabelecimentos de saúde constituem-se em potenciais notificadores, as empresas detentoras do registro de medicamentos (as indústrias e importadoras farmacêuticas) tem as ações de farmacovigilância e a notificação como atividade compulsória, conforme definido pela RDC/ANVISA n° 04/2009. O Notivisa tem sido o sistema no qual essas notificações são 'depositadas' e podem ser vistas e monitoradas por todo o SNVS. Embora os entes do SNVS também sejam notificadores, o que se espera em grande parte é que esses técnicos da vigilância sanitária utilizem o sistema Notivisa para o gerenciamento das notificações depositadas pelos serviços de saúde, local onde as reações adversas são mais facilmente identificadas' (Memorando nº 61/2011-NUVIG/GADIP/ANVISA).*

*189. O NUVIG apresentou dados referentes ao número de notificações recebidas pelo Notivisa entre 2007 e 2010. Em 2007, quando o sistema ainda estava na fase de testes, foram registradas 37 notificações. Em 2008, esse número subiu para 2.568 notificações. No ano de 2009, houve um aumento de quase 40% no número de notificações em relação ao ano anterior Em 2010, houve um acréscimo de cerca de 30% em relação a 2009 e de 80% em relação a 2008. Considerando ainda o indicador utilizado pelo NUGIV para a medição do número de notificações graves recebidas pelo sistema, tem-se que o índice saltou de 5,55 notificações graves por milhão de habitantes, em 2008, para 15,05 notificações graves por milhão de habitantes no ano de 2010.*

*190. No Memorando n° 461/GGIMP/ANVISA/MS são descritas iniciativas da GFIMP voltadas à qualificação das Visas para a operacionalização do Notivisa. Entre 2007 e 2009, foram realizados cursos de capacitação de investigação de queixas técnicas nos estados e nas Visas municipais das capitais da Bahia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Goiás. Além desses, os estados do Paraná e São Paulo, pela sua importância, também haviam sido selecionados para a capacitação, contudo, segundo informado pela Gerência da Anvisa, não foi possível a realização da atividade, não tendo sido apresentados os motivos de tal inviabilidade. Com exceção de Goiás, que foi incluído devido à importância do parque fabril que sedia, a GGIMP informa que aproximadamente 90% das notificações existentes no sistema Notivisa são provenientes desses estados, por isso a priorização em capacitar as equipes das respectivas Visas.*

*191. Na sequência, em 2009, segundo relata a GGIMP, foram elaboradas, em conjunto com as Visas estaduais, as Diretrizes para Investigação de Queixas Técnicas de Medicamentos e Aplicação do Processo Administrativo Sanitário, onde constam os procedimentos para utilização do sistema Notivisa no que tange ao registro das investigações de queixas técnicas de medicamentos. Com a publicação das*

*diretrizes, foram programados novos treinamentos sobre a utilização do Notivisa, a serem realizados nas sedes das Visas estaduais. Nessa nova fase de capacitação, a seleção dos estados foi orientada pelos mesmos critérios mencionados anteriormente. Em 2010, foram realizados treinamentos nos estados de Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Para 2011, mantendo-se os cortes orçamentários, foi informado que não será possível o cumprimento do cronograma previsto em relação aos demais estados selecionados.*

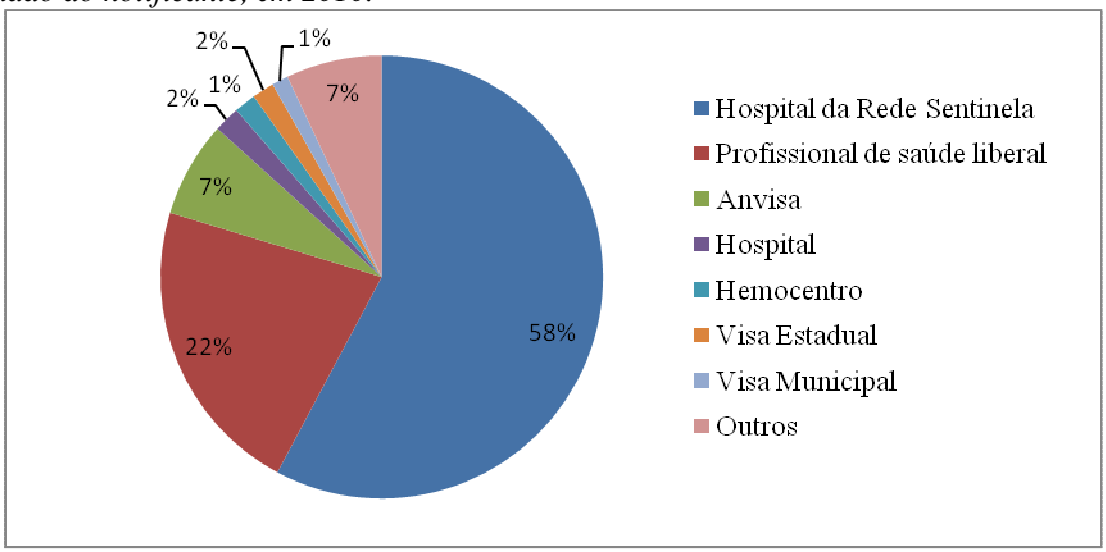
*192. Em análise às respostas dos questionários enviados pelo TCU às vigilâncias sanitárias estaduais (Gráfico 2, Item 3.5), foi constatada dificuldade de alguns estados em utilizar o sistema. Do total de respondentes, 23% afirmaram que nunca utilizaram o sistema, 38% o consideram de média utilidade, pois algumas vezes não conseguem obter as informações de que precisam, e 38% consideram o Notivisa uma ferramenta útil.*

*193. A classificação do grau de dificuldade da alimentação do Sistema Notivisa pelas Visas aponta para a oportunidade da Anvisa garantir recursos para a manutenção e, até mesmo, ampliação das ações de capacitação nessa área. Isto porque 31% das visas afirmaram que conseguem alimentar o Notivisa sem dificuldades, enquanto que 46% dos respondentes informaram que têm dificuldade em alimentar esse sistema. Sabe-se que o alto índice de rotatividade de servidores nos órgãos estaduais é uma realidade enfrentada pelos gestores e explica a perda de expertise quanto a técnicos que receberam capacitação anteriormente. Por isso, a oferta de treinamento deve ser disponibilizada rotineiramente de modo a evitar a solução de continuidade no nivelamento entre as vigilâncias estaduais quanto ao treinamento e/ou suporte para a operacionalização do sistema.*

*194. Outro aspecto destacado pela GGIMP trata da necessidade de desenvolvimento do módulo de investigação das notificações no sistema Notivisa. A gestora entende que a adesão ao sistema é prejudicada também pelo fato de que até o momento foi desenvolvido somente o módulo de notificação, com alguns poucos campos para a inclusão sobre as ações adotadas e situação da investigação.*

*195. Conforme observado no Gráfico 4, os Hospitais Sentinela vêm sendo os principais notificadores de queixas técnicas. Na opinião dos gestores da GGIMP, essas instituições, de fato, seriam as mais qualificadas para notificar, pois deveriam dispor de equipe multidisciplinar e da presença de um gerente de risco.*

*Gráfico 4 – Percentual de notificações de queixas técnicas para todos os produtos, por tipo detalhado do notificante, em 2010.*




*Fonte: Anvisa.*

*196. As queixas técnicas de medicamentos injetáveis totalizaram 57% das denúncias relativas a medicamentos, representando, assim, a linha de produção mais notificada. Pode-se atribuir a esse alto percentual, segundo a GGIMP, o fato de as notificações serem originadas principalmente em estabelecimentos hospitalares, que frequentemente fazem uso desses medicamentos.*

*197. O baixo percentual de notificações relativas ao consumo individual levou o SNVS a desenvolver o projeto 'Farmácias Notificadoras', que tem como principal objetivo estimular o*

*desenvolvimento de ações de saúde em farmácias e drogarias, no intuito de receber queixas técnicas relativas a esse grupo da população.*

*198. Quando da notificação da queixa técnica, o notificador deve informar os dados sobre a empresa e o produto reclamado, incluindo-os no sistema Notivisa As notificações recebidas pelas Visas estaduais ou municipais, por qualquer outro meio, devem ser inseridas nesse mesmo sistema. A adesão das farmácias ao programa, no entanto, ainda é baixa e não existe meta de alcance definida pela Anvisa. Em 23/11/2010, foi realizado, em Brasília, encontro nacional dos representantes do programa farmácias notificadoras com o objetivo de, entre outras questões, discutir oportunidades de melhorias, continuidade e sustentabilidade do projeto.*

*199. Segundo informou o NUVIG, as notificações de suspeitas de reações adversas a medicamentos são avaliadas a partir do critério preconizado pela OMS por grau de gravidade, ou seja, Graves e Não-Graves. As Graves englobam eventos cujo desfecho pode ser a morte, passando por necessidade de internação ou prolongamento da mesma, doença congênita, até eventos de incapacidade. As Não-Graves são os demais eventos. Além da gravidade do evento, o processo de triagem das notificações recebidas leva em conta a freqüência com esta ocorre. Assim, os critérios para classificação do risco sanitário da notificação são:*

*a) classe I: situação na qual existe alta probabilidade de que o uso ou exposição a um produto ou serviço possa causar risco à saúde, acarretando morte, ameaça à vida ou danos permanentes;*

*b) classe II: situação na qual existe alta probabilidade de que o uso ou exposição a um produto ou serviço possa causar agravo temporário à saúde ou reversível por tratamento medicamentoso; e*

*c) classe III: situação na qual existe baixa probabilidade de que o uso ou exposição a um produto ou serviço possa causar consequências adversas à saúde.*

*200. As notificações de classe I merecem atenção máxima e prioridade absoluta frente às demais. Já as notificações de classe II e III podem ser agrupadas e depois investigadas em um momento mais oportuno, como, por exemplo, durante a realização de uma inspeção investigativa. Deve haver um monitoramento sistemático para acompanhar o comportamento do grupo de notificações que está sendo formado, até que se conclua que existem dados suficientes para que se inicie uma investigação.*

*201. A investigação, utilizada para se obter provas sobre a ocorrência de queixas técnicas, a partir de suspeitas isoladas ou relacionadas entre si, pode recair sobre uma notificação isolada que tenha risco sanitário elevado ou sobre um grupo de notificações que, após monitoramento, atingiram os critérios de investigação estabelecidos em cada instituição do SNVS.*

*202. A inspeção é um método de investigação mais eficaz, segundo os técnicos da Anvisa, pois permite a obtenção de indícios ou provas que comprovem irregularidades de produtos e, se necessário, a adoção de medidas sanitárias preventivas cabíveis. Diferentemente de uma inspeção para verificação de cumprimento de BPF, que tem o foco na regulamentação sanitária, a inspeção investigativa está focada na queixa técnica, e tem como objetivo identificar e determinar as prováveis não-conformidades nas atividades de fabricação que possam ser relacionadas ao desvio da qualidade do produto sob suspeita.*

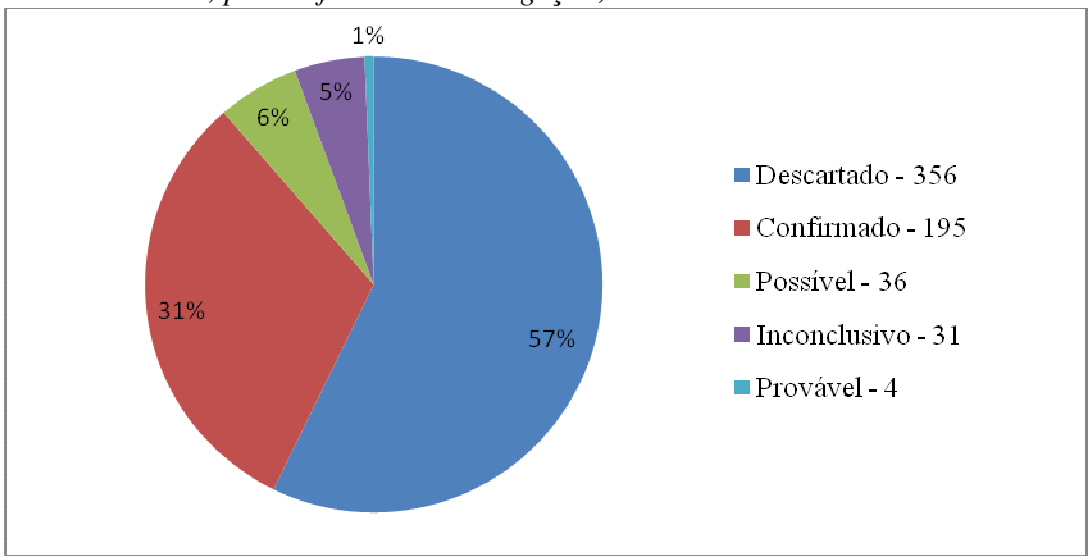
*203. O cumprimento dos princípios de BPF pela empresa, com o consequente estabelecimento do Sistema de Garantia da Qualidade, é requisito básico para que a inspeção investigativa sirva de estratégia para apoiar um processo de investigação de desvio da qualidade. Destaca-se assim a importância da investigação realizada pela própria empresa com o intuito de identificar as causas do desvio de qualidade e solucioná-las, uma vez que é a empresa a detentora do conhecimento sobre o processo produtivo e as particularidades do produto.*

*204. Durante o período de 01/01 a 09/12/2010, foram registradas 4.722 notificações de queixas técnicas de medicamentos, distribuídas entre os seguintes tipos de queixas: a) suspeita de desvio de qualidade; b) produto sem registro; c) empresa sem Autorização de Funcionamento; d) produto falsificado; e e) outras práticas irregulares. Ressalte-se que a estrutura laboratorial é premissa na estratégia de gerenciamento de risco, de modo que as análises resultantes das notificações possam ser realizadas.*

*205. Por meio do Gráfico 5, observa-se que, das análises concluídas, 31% confirmaram a veracidade da denúncia. Para tais casos, podem ser adotadas medidas como instauração de processo*

*administrativo sanitário, suspensão de fabricação, distribuição, comércio ou uso de lotes ou produtos, bem como determinação de seu recolhimento.*

*Gráfico 5 – Distribuição das notificações de queixas técnicas de medicamentos com investigação concluída no Notivisa, por desfecho da investigação, em 2010.*




*Fonte: Anvisa.*

*206. Atualmente, a GGIMP centraliza a análise das informações lançadas no Sistema Notivisa. O foco do trabalho, porém, está na qualidade das informações inseridas no sistema, e não na quantidade de notificações, e, para tanto, vem trabalhando diretamente com os notificadores, por meio de contato telefônico ou por email eletrônico, para dirimir qualquer dúvida que possa surgir quando da análise das queixas notificadas, assim como para qualificá-los para tal ação.*

*5.3 Recomendações*

*207. Considerando que o suporte laboratorial é um instrumento indispensável para a atuação eficiente e afetiva da vigilância sanitária na área de medicamentos, e tendo em vista a atribuição da Anvisa como coordenadora da Rede Nacional de Laboratórios Oficiais de Controle de Qualidade em Saúde (art. 2º, inciso V, e 7º, inciso XVII, da Lei nº 9.782/1999), concomitante às disposições contidas na Portaria GM/MS nº 2.031/2004 (organização do Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública), na Portaria GM/MS nº 3.271/2007 (incentivo financeiro para as ações de vigilância sanitária nos laboratórios de saúde pública), na RDC/Anvisa 134/2003 (que determina que somente centros habilitados pela Agência podem realizar a análise laboratorial de medicamentos), e nas deficiências outrora apontadas por este Tribunal no TC 004.951/2003-1, que originou o Acórdão TCU nº 134/2005-Plenário, entende-se oportuno recomendar à Agência que:*

*a) elabore e implemente plano voltado à qualificação da estrutura laboratorial de apoio ao SNVS no controle da qualidade, segurança e eficácia de medicamentos, que contemple: i) diagnósticos detalhados e atualizados das necessidades do SNVS e mapeamento da linha de atuação, das atividades executadas, das condições operacionais e de infraestrutura organizacional dos laboratórios de saúde pública; ii) definição de medidas, metas e cronograma voltados à ampliação e/ou fortalecimento da infraestrutura instalada; iii) mecanismos de coordenação do sistema nacional de laboratórios de vigilância sanitária; e iv) agenda de supervisões técnicas regulares para acompanhar a estruturação da rede, o nível de implementação do sistema de gestão de qualidade e o atendimento aos requisitos mínimos de funcionamento dos laboratórios públicos e privados que realizam as análises; e*

*b) disponibilize os recursos necessários para garantir a continuidade de medidas voltadas ao estímulo e aumento da adesão ao uso do sistema Notivisa pelos partícipes do SNVS, incluindo: ações de nivelamento, ainda que em caráter regional, entre as Visas estaduais e municipais em relação ao treinamento e suporte para sua operacionalização; fomento à participação das Visas locais nos encontros anuais da Rede de Hospitais Sentinela e da Rede de Farmácias Notificadoras; e manutenção*

*de canal direto de comunicação com as Visas para orientação sobre problemas de cadastramento e utilização do sistema.*

***6. Comentários do Gestor***

*208. Nos termos do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 4, de 26/02/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional realizada em ações de vigilância sanitária de medicamentos foi remetido a Anvisa, por meio do Ofício Seprog/TCU nº 125/2011, de 24/05/2011, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões abordadas por este Tribunal.*

*209. A Anvisa remeteu seus comentários ao Tribunal via Ofícios nº 035/2011-AUDITORIA ANVISA e 039/2011-AUDITORIA ANVISA, de 08/06/2011 e 13/06/2011, respectivamente, com considerações de cada gerencia/unidade técnica consubstanciadas nos seguintes documentos anexos aos ofícios: a) Memorando 715/2011/GFIMP/GGIMP/ANVISA, de 06/06/2011; b) Memorando nº 741/2011/GGMED/ANVISA, de 07/06/2011; c) Memorando nº 171/2011/GGLAS/DIMCB/ANVISA, de 07/06/2011; d) Memorando nº 461/GGIMP/ANVISA/MS, de 07/06/2011 (que substituiu o Memorando nº 715/2011/GFIMP/GGIMP/ANVISA); e e) Memorando nº 61/2011/NUVIG/GADIP/ANVISA, de 08/06/2011.*

*210. Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pelos gestores foram extremamente pertinentes e possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e elementos textuais do relatório final da auditoria, inclusive quanto ao ajuste da redação de algumas recomendações. Ressalte-se também a anuência dos gestores com as oportunidades de melhoria de desempenho identificadas pela auditoria, algumas das quais com ações já em curso ou planejadas pela Anvisa.*

*211. Ademais, ressalte-se que a equipe de auditoria do TCU contou com a cordialidade e presteza dos técnicos e gestores da Agência contatados durante este trabalho, tanto nas entrevistas como nas respostas às diligências.*

***7. Conclusão***

*212. O presente trabalho teve por finalidade avaliar as ações de vigilância sanitária de medicamentos. A auditoria verificou o processo de registro, que inclui análise documental das petições, inspeções no processo produtivo e monitoramento para avaliação da eficácia e da segurança de medicamentos.*

*213. A auditoria constatou que o passivo de processos não analisados existente na GGMED (**backlog** de registro de medicamentos) e na GGIMP (**backlog** de autorização de funcionamento de farmácias e drogarias) aumentou consideravelmente desde 2007, exemplificando a dificuldade da área em analisar no prazo regulamentar as petições do setor regulado. Nesta última área, há também grande limitação operacional em atender o volume de solicitação por inspeções.*

*214. Há oportunidades de aperfeiçoamento no que tange ao planejamento integrado entre as ações de inspeção, certificação e registro na área de medicamentos, promovendo, inclusive, maior sinergia entre a Gerência-Geral de Medicamentos e a Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos em promover fiscalizações conjuntas e criar canais internos que favoreçam a comunicação intra-unidades.*

*215. No processo de gestão da informação, o relatório aponta como fragilidade a não confiabilidade do sistema Datavisa, que apresenta dados incompletos e gera relatórios limitados, dificultando a avaliação das atividades inerentes ao fluxo de registro de medicamentos executado pela Anvisa. Além disso, a inconsistência de informações no sistema conduziu à proliferação de planilhas e ao desenvolvimento de sistemas paralelos específicos em cada gerência, fazendo com que as informações fiquem indisponíveis para outras áreas.*

*216. Por outro lado, a fiscalização constatou melhorias no processo de avaliação da qualidade intrínseca dos medicamentos na fase de pré-registro, decorrência, principalmente, da publicação de norma específica que estabeleça critérios a serem seguidos e documentos indispensáveis ao processo de registro, além da menor dependência da Agência em relação ao grupo de consultores **ad hoc** na avaliação dos protocolos de ensaios clínicos. Todavia, a GGMED reconhece que ainda há oportunidades de aperfeiçoamento que poderiam qualificar ainda mais o processo de registro de medicamentos em relação a pesquisas e ensaios clínicos, como, por exemplo: a) racionalizar a regulamentação para*

*anuência em pesquisa clínica e simplificar a análise de processos nos casos de ensaios clínicos multicêntricos internacionais previamente discutidos com outras agências reguladoras; b) elaborar guias específicos para condução de estudos clínicos; c) aumentar o número de inspeções em Boas Práticas Clínicas; d) regulamentar penalidades administrativas no âmbito das não-conformidades apresentadas nos estudos clínicos inspecionados; e e) implementar módulo informatizado para submissão eletrônica de protocolos clínicos.*

*217. Outro ponto que merece destaque diz respeito ao risco de fragilização do suporte laboratorial. O Programa Nacional de Verificação da Qualidade de Medicamentos (Proveme), que deve avaliar, prioritariamente, a qualidade dos medicamentos distribuídos pelos programas de assistência farmacêutica do SUS, não contava com aporte orçamentário para 2011. Os Lacens, por sua vez, carecem de melhor estrutura laboratorial para dar o suporte necessário ao SNVS para agir tempestivamente e impedir a ocorrência de danos e agravos à saúde.*

*218. Por fim, constatou-se oportunidade de qualificar o processo de notificação de efeitos adversos e queixas técnicas relacionados ao consumo, fabricação e registro de medicamentos, tendo em vista que o sistema Notivisa ainda pode amadurecer mais no sentido de alcançar plenamente o seu objeto principal, que é constituir-se em ferramenta subsidiária para as ações de vigilância sanitária de estados, municípios e da própria Anvisa. A pesquisa realizada pelo TCU aponta para a necessidade da Anvisa atuar continuadamente no nivelamento entre as vigilâncias estaduais em relação ao treinamento e suporte para sua operacionalização. Por outro lado, ficou evidenciado que o alto índice de rotatividade dos servidores nas visas estaduais dificulta sobremaneira a continuidade no gerenciamento do Notivisa por parte das instâncias locais.*

***8. Proposta de encaminhamento***

*219. Diante do exposto, e visando contribuir para aperfeiçoar as ações de vigilância sanitária de medicamento pelos entes que integram o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), submete-se este relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:*

*I) Recomendar à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:*

*a) desenvolva plano de comunicação organizacional entre a Gerência-Geral de Medicamentos e a Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos, de modo a instituir mecanismos e ferramentas voltadas a: i) promover o planejamento integrado entre as ações de inspeção, certificação e registro na área de medicamentos; ii) criar sinergia entre as estratégias de atuação e adoção da boa prática de fiscalizações conjuntas; iii) criação de canais internos que favoreçam a comunicação intra-unidades; iv) levantamento das necessidades e oportunidades de compartilhamento de dados dos sistemas informatizados geridos por cada uma das gerências;*

*b) adote medidas no sentido de reduzir o **backlog** de processos relativos à concessão de registro de medicamento, alteração pós-registro de medicamento e autorização de funcionamento de atividades empresariais, bem como ampliar a capacidade operacional da agência de atender a demanda por inspeções **in loco**;*

*c) promova a compatibilidade entre os recursos de Tecnologia da Informação e as necessidades das gerências envolvidas com as ações de inspeção, certificação e registro de medicamentos, de modo a: i) possibilitar que as funcionalidades dos sistemas informatizados disponíveis se harmonizem às novas exigências de consultas e tramitação processual ocorridas nessas áreas; ii) racionalizar e automatizar o fluxo de informações entre essas gerências e entre elas e os entes do SNVS e o setor regulado; iii) definir cronograma de entrega dos produtos previstos e acordados com a área técnica de informática, para os sistemas Datavisa, Visalegis, Sinavisa, Notivisa e Canais; iv) priorizar a implantação da plataforma eletrônica de registro de medicamentos, no seu módulo inicial de registro de medicamentos novos;*

*d) promova aperfeiçoamentos no processo de registro de medicamentos, no que tange à realização de pesquisas e ensaios clínicos, de modo a: i) levantar as necessidades e elaborar guias específicos para subsidiar a condução de estudos clínicos; ii) estabelecer regras específicas para o tratamento das não-conformidades apresentadas nos estudos clínicos inspecionados em Boas Práticas Clínicas; iii) desenvolver módulo ou funcionalidade que permita a submissão eletrônica dos protocolos clínicos; iv)*

*aumentar o número de inspeções em Boas Práticas Clínicas realizadas em centros clínicos para subsidiar estudos de impacto sanitário; e v) dotar de maior formalidade a atuação da Comissão/Grupo Técnico responsável pela Eleição de Medicamento de Referência, instituído originalmente pela Portaria Anvisa nº 376/2003;*

*e) normalize, a partir da proposta elaborada pelo grupo de trabalho tripartite, instituído pela Portaria Anvisa nº 511/2010, procedimentos operacionais padrão quanto à condução das inspeções sanitárias na indústria de medicamentos, à elaboração e encaminhamento dos respectivos relatórios, ao acompanhamento da adoção de medidas corretivas, ao gerenciamento de documentos e ao controle de qualidade das ações;*

*f) institua uma agenda plurianual de capacitação dos técnicos dos serviços estaduais e municipais de vigilância sanitária, se apropriando, quando viável, do uso estratégias de maior alcance e com base em novas tecnologias, como o ensino à distância, com ênfase na continuidade dos treinamentos relacionados a Boas Práticas de Fabricação e a operacionalização dos sistemas de informação considerados relevantes para as ações de vigilância sanitária na área de registro de medicamentos;*

*g) disponibilize para os serviços de vigilância sanitária, no sistema Sinavisa, as respostas encaminhadas em FAQ - **Frequently Asked Questions** (Perguntas Freqüentes), ou seja, uma compilação de perguntas freqüentes acerca de questionamentos relacionados à interpretação de normativos ou à realização das ações de inspeção, visando dirimir as dúvidas mais comuns e reduzir o número de perguntas semelhantes repetidamente postadas;*

*h) elabore e implemente plano voltado à qualificação da estrutura laboratorial de apoio ao SNVS no controle da qualidade, segurança e eficácia de medicamentos, que contemple: i) diagnósticos detalhados e atualizados das necessidades do SNVS e mapeamento da linha de atuação, das atividades executadas, das condições operacionais e de infraestrutura organizacional dos laboratórios de saúde pública; ii) definição de medidas, metas e cronograma voltados à ampliação e/ou fortalecimento da infraestrutura instalada; iii) mecanismos de coordenação do sistema nacional de laboratórios de vigilância sanitária; e iv) agenda de supervisões técnicas regulares para acompanhar a estruturação da rede, o nível de implementação do sistema de gestão de qualidade e o atendimento aos requisitos mínimos de funcionamento dos laboratórios públicos e privados que realizam as análises; e*

*i) proporcione continuidade às medidas voltadas a estimular e aumentar a adesão ao uso do sistema Notivisa pelos partícipes do SNVS, incluindo: ações de nivelamento entre as vigilâncias estaduais e municipais em relação ao treinamento e suporte para sua operacionalização; fomento à participação das Visas locais nos encontros anuais da Rede de Hospitais Sentinela e da Rede de Farmácias Notificadoras; e manutenção de canal direto de comunicação com as Visas para orientação sobre problemas de cadastramento e utilização do sistema.*

*II) Determinar à Agência Nacional de Vigilância Sanitária que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 dias, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações que vierem a ser prolatadas pelo Tribunal, com a identificação dos responsáveis.*

*III) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado da Saúde; b) Diretor-Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária; c) Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados; e f) Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;*

*IV) Restituir os autos à Seprog para que programe o monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos;*

*V) Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.*"

É o relatório.

VOTO

Em exame auditoria operacional realizada na Anvisa para avaliar as ações de vigilância sanitária de medicamentos desenvolvidas pela agência. O trabalho foi originalmente realizado em 2006, tendo sido totalmente revisado em 2010 para incorporar as mudanças eventualmente ocorridas em relação aos fatos apontados.

2. A vigilância sanitária de medicamentos conduzida pela Anvisa ocorre em todas as etapas da cadeia produtiva do medicamento, desde a aquisição de matéria-prima até a disponibilização do produto ao consumidor. Ainda assim, dispõe de maior visibilidade perante o público a atuação da agência no processo de registro de medicamentos no País, por definir os fármacos que são disponibilizados ou proibidos para comercialização.

3. Ao examinar as diversas áreas de atuação da Anvisa, a equipe de auditoria do Tribunal deparou-se com um quadro de demandas crescentes perante um quadro reduzido e insuficiente de servidores responsáveis por seu atendimento.

4. Essa situação, que está longe de ser uma exceção no serviço público, tende a ser regra, a partir do momento em que se exige cada vez mais eficiência da Administração. Assim, para que as metas possam ser atingidas com o quadro de pessoal disponível é necessária a otimização de procedimentos com o adequado suporte de ferramentas da tecnologia da informação.

5. Entretanto, a equipe constatou que os sistemas da Anvisa carecem de confiabilidade, além de apresentam diversas fragilidades, não atendendo às atuais necessidades da agência. A inadequação dos sistemas oficiais favorece a proliferação de sistemas paralelos específicos de cada setor, fazendo com que informações importantes sejam estanques, indisponíveis para outras áreas. Como resultado, o passivo de processos não analisados tem aumentado com o tempo em quase todos os setores.

6. Além da deficiência observada nos sistemas informatizados, ainda existem lacunas no planejamento integrado entre as ações de inspeção, certificação e registro de medicamentos, que, se sanadas, possibilitariam maior sinergia entre os diversos setores da Anvisa.

7. Enquanto algumas frentes de atuação da Anvisa já passaram do estágio inicial de desenvolvimento, outras carecem de estrutura física e financeira. Caso dos Lacens (Laboratórios Centrais estaduais) ou do Programa Nacional de Verificação da Qualidade de Medicamentos (Proveme), ao qual incumbe avaliar a qualidade dos medicamentos distribuídos pelo SUS, que, como apontado pela equipe do TCU, não contava, à época da realização da auditoria, com previsão orçamentária para 2011.

8. Apesar disso, foram verificadas melhorias em alguns dos processos, decorrentes, basicamente, do aprimoramento técnico dos profissionais envolvidos e da normatização dos procedimentos.

9. Feito esse breve apanhado do extenso e profundo trabalho conduzido pelos auditores da Seprog, não posso deixar de louvar a qualidade de suas análises, com cujas conclusões manifesto-me totalmente de acordo, fazendo apenas um pequeno reparo.

10. Uma vez que todas as proposições resultantes da auditoria estão sendo expedidas à Anvisa na forma de recomendações, não me parece coerente determinar à entidade que apresente, em noventa dias, cronograma de implementação dessas ações. Nesse caso, creio ser mais adequado solicitar à agência que informe, no mesmo prazo, quais as recomendações estão sendo adotadas, fornecendo os respectivos planos de ação, cronograma de implementação e responsáveis.

Assim, estando de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica, com a ressalva acima indicada, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

1. Processo nº TC 017.238/2006-3
2. Grupo I – Classe V – Auditoria Operacional
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Seprog
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de natureza operacional realizada na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para avaliar a eficiência dos processos de vigilância sanitária de medicamentos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 250 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. recomendar à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) que:

9.1.1. desenvolva plano de comunicação organizacional entre a Gerência-Geral de Medicamentos e a Gerência-Geral de Inspeção e Controle de Insumos, Medicamentos e Produtos, de modo a instituir mecanismos e ferramentas voltadas a: i) promover o planejamento integrado entre as ações de inspeção, certificação e registro na área de medicamentos; ii) criar sinergia entre as estratégias de atuação e adoção da boa prática de fiscalizações conjuntas; iii) criar canais internos que favoreçam a comunicação intra-unidades; iv) levantar as necessidades e oportunidades de compartilhamento de dados dos sistemas informatizados geridos por cada uma das gerências;

9.1.2. adote medidas no sentido de reduzir o estoque de processos relativos à concessão de registro de medicamento, alteração pós-registro de medicamento e autorização de funcionamento de atividades empresariais, bem como ampliar a capacidade operacional da agência de atender a demanda por inspeções locais;

9.1.3. promova a compatibilidade entre os recursos de tecnologia da informação e as necessidades das gerências envolvidas com as ações de inspeção, certificação e registro de medicamentos, de modo a: i) possibilitar que as funcionalidades dos sistemas informatizados disponíveis se harmonizem às novas exigências de consultas e tramitação processual ocorridas nessas áreas; ii) racionalizar e automatizar o fluxo de informações entre essas gerências e entre elas e os entes do SNVS e o setor regulado; iii) definir cronograma de entrega dos produtos previstos e acordados com a área técnica de informática, para os sistemas Datavisa, Visalegis, Sinavisa, Notivisa e Canais; iv) priorizar a implantação da plataforma eletrônica de registro de medicamentos, no seu módulo inicial de registro de medicamentos novos;

9.1.4. promova aperfeiçoamentos no processo de registro de medicamentos, no que tange à realização de pesquisas e ensaios clínicos, de modo a: i) levantar as necessidades e elaborar guias específicos para subsidiar a condução de estudos clínicos; ii) estabelecer regras específicas para o tratamento das não-conformidades apresentadas nos estudos clínicos inspecionados em Boas Práticas Clínicas; iii) desenvolver módulo ou funcionalidade que permita a submissão eletrônica dos protocolos clínicos; iv) aumentar o número de inspeções em Boas Práticas Clínicas realizadas em centros clínicos para subsidiar estudos de impacto sanitário; e v) dotar de maior formalidade a atuação da Comissão/Grupo Técnico responsável pela Eleição de Medicamento de Referência, instituído originalmente pela Portaria Anvisa nº 376/2003;

9.1.5. normalize, a partir da proposta elaborada pelo grupo de trabalho tripartite, instituído pela Portaria Anvisa nº 511/2010, procedimentos operacionais padrão quanto à condução das inspeções sanitárias na indústria de medicamentos, à elaboração e encaminhamento dos respectivos relatórios, ao acompanhamento da adoção de medidas corretivas, ao gerenciamento de documentos e ao controle de

qualidade das ações;

9.1.6. institua uma agenda plurianual de capacitação dos técnicos dos serviços estaduais e municipais de vigilância sanitária, valendo-se, quando viável, do uso estratégias de maior alcance e com base em novas tecnologias, como o ensino à distância, com ênfase na continuidade dos treinamentos relacionados a boas práticas de fabricação e a operacionalização dos sistemas de informação considerados relevantes para as ações de vigilância sanitária na área de registro de medicamentos;

9.1.7. disponibilize para os serviços de vigilância sanitária, no sistema Sinavisa, as respostas encaminhadas em FAQ (**Frequently Asked Questions** - Perguntas Freqüentes), ou seja, uma compilação de perguntas frequentes acerca de questionamentos relacionados à interpretação de normativos ou à realização das ações de inspeção, visando dirimir as dúvidas mais comuns e reduzir o número de perguntas semelhantes repetidamente postadas;

9.1.8. elabore e implemente plano voltado à qualificação da estrutura laboratorial de apoio ao SNVS no controle da qualidade, segurança e eficácia de medicamentos, que contemple: i) diagnósticos detalhados e atualizados das necessidades do SNVS e mapeamento da linha de atuação, das atividades executadas, das condições operacionais e de infraestrutura organizacional dos laboratórios de saúde pública; ii) definição de medidas, metas e cronograma voltados à ampliação e/ou fortalecimento da infraestrutura instalada; iii) mecanismos de coordenação do sistema nacional de laboratórios de vigilância sanitária; e iv) agenda de supervisões técnicas regulares para acompanhar a estruturação da rede, o nível de implementação do sistema de gestão de qualidade e o atendimento aos requisitos mínimos de funcionamento dos laboratórios públicos e privados que realizam as análises;

9.1.9. proporcione continuidade às medidas voltadas a estimular e aumentar a adesão ao uso do sistema Notivisa pelos partícipes do SNVS, incluindo: ações de nivelamento entre as vigilâncias estaduais e municipais em relação ao treinamento e suporte para sua operacionalização; fomento à participação das Visas locais nos encontros anuais da Rede de Hospitais Sentinela e da Rede de Farmácias Notificadoras; e manutenção de canal direto de comunicação com as Visas para orientação sobre problemas de cadastramento e utilização do sistema;

9.2. determinar à Anvisa que informe ao Tribunal, no prazo de noventa dias, quais das recomendações acima estão sendo adotadas pela agência, fornecendo os respectivos planos de ação, cronograma de implementação, e responsáveis;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Saúde, ao Diretor-Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.4. determinar à Seprog que monitore o cumprimento deste acórdão;

9.5. determinar à Segecex que elabore planejamento com vistas à realização de auditorias periódicas sobre o tema de que trata o presente processo;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2361-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 023.853/2011-5
Natureza: Agravo em Representação
Recorrente: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF
Unidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF

SUMÁRIO: AGRAVO CONTRA DESPACHO QUE CONCEDEU CAUTELAR. REPRESENTAÇÃO. ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR. REDE CREDENCIADA EM ÂMBITO NACIONAL. QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS CONVENIADOS. IMTEMPESTIVIDADE DO RECURSO. NÃO CONHECIMENTO. CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO DO FEITO.

RELATÓRIO

Examina-se, nesta oportunidade, agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF contra despacho deste Ministro-Relator, por meio do qual foi concedida a medida cautelar pleiteada pela licitante Planinvesti Administração e Serviços Ltda. para a suspensão do Pregão Presencial nº 10/2011, que objetiva a contratação de empresa especializada para prestar serviço de administração e gerenciamento de alimentação coletiva (refeição convênio) para fornecimento de documentos de legitimação, em papel e em cartões eletrônicos com senha pessoal para aprovação das transações, bem como o gerenciamento via WEB, obrigatoriamente nas modalidades refeição e alimentação, a serem utilizados em restaurantes ou estabelecimentos comerciais de gênero alimentício ou similares, em todo o território nacional, nos termos do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, conforme anexo I do edital, envolvendo o atendimento a 130 (cento e trinta) empregados da entidade.

2. Para melhor esclarecer a questão, entendo ser oportuna a transcrição de excerto do despacho concessivo da cautelar, datado de 4/8/2011:

"*2. A representante alega restrição ao caráter competitivo e direcionamento do resultado do certame, em razão das exigências de rede credenciada em âmbito nacional e de quantidade excessiva de estabelecimentos conveniados para vale refeição e vale alimentação.*

*3. Argumenta que, ante o número de apenas 130 colaboradores do Sebrae a serem atendidos e que atuam em localidades pré-fixadas e determinadas, dentro de uma única sede do órgão situado no Distrito Federal, não haveria motivo para exigir estabelecimentos credenciados em nível nacional, haja vista que essa condição reduz injustificada e significativamente o universo de licitantes, favorecendo indevidamente grandes empresas em detrimento de outras que poderiam atender às necessidades da contratante.*

*4. Contesta a quantidade mínima de conveniados no Distrito Federal, fixada na tabela anexa ao edital, de 1.330 estabelecimentos, sendo 910 na 'rede refeição' e 420 na 'rede alimentação', para atendimento de apenas 130 beneficiários, por entender ser incompatível e desproporcional com o número*

*de usuários e impedir a participação de diversos interessados que possuiriam plenas condições de atender o objeto do presente certame, mas que não preencheriam tal exigência.*

*5. Esses questionamentos foram objeto de impugnação ao edital, que não teve acolhida pelo Sebrae/DF.*

*6. Na instrução dos autos, a unidade técnica entendeu que a motivação apresentada para a manutenção das exigências questionadas pela Planinvesti não seria suficiente para justificá-las.*

*7. No caso de rede credenciada nacional, apesar de afirmar tratar-se da opção mais vantajosa para a entidade, frente à alternativa de pagamento de valores para fazer face a essas despesas quando do deslocamento de seus funcionários para outras localidades, o Sebrae/DF não apresentou os dados e critérios técnicos, consubstanciados em estudos, que demonstrassem essa afirmação.*

*8. Além disso, observou imprecisão no edital ao não estabelecer os critérios que serão utilizados para se considerar que o licitante atende essa exigência, podendo resultar em comprometimento da objetividade na análise da habilitação dos licitantes.*

*9. Quanto à quantidade mínima de estabelecimentos, embora seja exigida somente da empresa vencedora, quando da assinatura do contrato, dispondo esta, se necessário de até trinta dias para providenciar a adequação de sua rede de credenciados, a 5ª Secex concluiu que não há, nos autos, estudos ou quaisquer outros documentos que justifiquem a razoabilidade das quantidades exigidas, as quais, em uma análise de cognição sumária, parecem elevadas, podendo inviabilizar injustificadamente a participação de empresas que, apesar de terem condições de atender à demanda, não conseguiriam alcançar o número de estabelecimentos exigido, mesmo após o prazo de trinta dias da assinatura do contrato.*

*10. Destacou a unidade técnica que a jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria é no sentido da necessidade de que os órgãos e entidades justifiquem as quantidades mínimas de estabelecimentos credenciados, explicitando os critérios técnicos utilizados para a fixação da exigência, oriundos de levantamentos estatísticos, parâmetros e estudos previamente realizados (Acórdãos nºs 1.071/2009-TCU-Plenário, 115/2009-TCU-Plenário, 1.678/2009-TCU-2ª Câmara, 612/2009-TCU-2ª Câmara, entre outros).*

*11. Satisfeito o requisito para concessão de cautelar referente à existência do **fumus boni iuris**, registra a 5ª Secex também estar presente o **periculum in mora,** já que a oferta de lances no pregão presencial está prevista para as 14 horas do dia 4/8/2011.*

*12. Diante das impropriedades apontadas na presente representação, entendo que se faz necessária uma pronta atuação desta Corte de Contas para obstar a ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame, evitando-se que o perigo na demora cause danos de difícil reparação.*

*13. Assim, por considerar demonstrados o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**, determino, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno:*

*a) a suspensão cautelar do Pregão Presencial nº 10/2011, que está sendo realizado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF, para contratação de empresa para prestar serviço de administração e gerenciamento de alimentação coletiva, em todo o território nacional, nos termos do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, conforme anexo I do edital, envolvendo o atendimento a 130 (cento e trinta) empregados da entidade;*

*b) a abertura do prazo de até 15 (quinze) dias para que o Sebrae/DF e o pregoeiro se pronunciem a respeito da medida cautelar ora deferida, bem como sobre os demais fatos constantes deste despacho e da manifestação da unidade técnica;*

*c) à 5ª Secex que:*

*c.1) comunique ao Sebrae/DF o inteiro teor deste despacho, especificamente quanto à adoção da medida cautelar no sentido de sustar a realização do Pregão Presencial nº 10/2011 até que esta Corte de Contas se manifeste de forma definitiva acerca da regularidade do certame;*

*c.2) encaminhe ao Sebrae/DF cópia do presente despacho e da manifestação da unidade técnica;*

*c.3) dê ciência desta deliberação à empresa representante;*

*c.4) instrua os presentes autos, imediatamente após o recebimento das manifestações ora requeridas.*"

3. Inconformado com a decisão, o Sebrae/DF interpôs agravo, com fundamento nos arts. 183, inciso IV, e 289 do Regimento Interno do TCU.

4. Com relação à admissibilidade, defende a tempestividade do recurso, tomando por base a data de publicação no Diário Oficial da União da comunicação da cautelar feita em Sessão do Plenário, ou seja, dia 19/8/2011, tendo o agravo sido protocolado em 26/8/2011.

5. Apresenta extenso arrazoado, semelhante ao que já havia sido enviado ao Tribunal em razão da oitiva do Diretor Superintende e do pregoeiro, datado de 16/8/2011, que demonstraria a transparência, legalidade, objetividade e impessoalidade do processo licitatório em questão, para requerer, ao final, a revogação da medida liminar concedida, cassando todos os seus efeitos, considerando o risco inverso de a demora vir a causar dano ao Sebrae/DF.

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Tribunal agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF contra despacho deste Ministro-Relator concessivo de medida cautelar pleiteada pela licitante Planinvesti Administração e Serviços Ltda., para a suspensão do Pregão Presencial nº 10/2011, referente ao fornecimento de vale alimentação e vale refeição.

2. Quanto ao requisito da tempestividade, verifica-se que o recorrente não observou o prazo regulamentar para a interposição do recurso. Nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU, somente cabe agravo no prazo de cinco dias, contado na forma do art. 183, inciso I, alínea "d", isto é, da notificação da parte acerca do despacho objeto da presente impugnação.

3. Assim, considerando que o recorrente foi notificado do aludido despacho pelo Ofício nº 1.404/2011-Secex-5, entregue em mãos na Diretoria Executiva no dia 5/8/2011, de acordo com carimbo aposto na cópia juntada aos autos como documento eletrônico nº 46.646.837-6 (ciência de comunicação), verifica-se a intempestividade do agravo protocolado em 26/8/2011, não podendo ser conhecido por este Tribunal.

4. De qualquer modo, e uma vez que já consta dos autos arrazoado semelhante ao do agravo, que foi enviado ao TCU em razão da oitiva do Diretor Superintende e do pregoeiro, datado de 16/8/2011, a unidade técnica dará continuidade à instrução do feito, em caráter prioritário.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2362/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.853/2011-5
2. Grupo II – Classe I – Agravo em Representação
3. Recorrente: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF
4. Unidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não autou

7. Unidade Técnica: 5ª Secex

8. Advogadas constituídas nos autos: Ana Cristina Vasconcelos Soares (OAB/DF nº 28.806), Vanessa Maria Borges (OAB/DF nº 21.484) e Fernanda Ramos Vieira (OAB/SP nº 281.521)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se examina agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – Sebrae/DF contra despacho deste Ministro-Relator concessivo de medida cautelar pleiteada pela licitante Planinvesti Administração e Serviços Ltda., para a suspensão do Pregão Presencial nº 10/2011, referente ao fornecimento de vale alimentação e vale refeição.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 183, inciso I, alínea "d", e 289 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. não conhecer do presente agravo, por ser intempestivo, recebendo-o como resposta adicional à oitiva relativa à medida cautelar adotada;

9.2. encaminhar os autos à 5ª Secex para que dê continuidade à instrução do feito, em caráter prioritário;

9.3. dar ciência desta decisão ao recorrente.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2362-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**GRUPO II – CLASSE VII – Plenário**
TC 026.211/2007-7
Natureza: Representação
Interessado: Ministério Público junto ao TCU
Unidade: Administração Pública Federal

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO A ESTA CORTE. CONCESSÃO DE LICENÇA-CAPACITAÇÃO, PREVISTA NOS ARTIGOS 81,

INCISO V, E 87 DA LEI Nº 8.112/1990, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 9.527/1997. SUPOSTA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. PROPOSTA DO REPRESENTANTE DE ORIENTAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL QUANTO À NECESSIDADE DE SE CONDICIONAR A LICENÇA-CAPACITAÇÃO A CURSOS QUE TENHAM CORRELAÇÃO DIRETA COM AS ATRIBUIÇÕES DO CARGO DO SERVIDOR. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

**RELATÓRIO**

Trata-se de representação formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte, Lucas Rocha Furtado, versando sobre a ausência de critérios na concessão de licença para capacitação, prevista no Regime Jurídico Único, a servidores de diversos órgãos da Administração Pública Federal, **in verbis**:

"*Com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU oferece representação, em face de fatos que chegaram ao conhecimento deste representante do MP/TCU relativamente à ausência, em diversos órgãos da Administração Pública Federal, de critérios condizentes com os interesses da Administração Pública na concessão da licença para capacitação a servidores, prevista no inciso V do art. 81 e no art. 87 da Lei nº 8.112/1990.*

*O mencionado art. 87 estabelece que o servidor poderá, no interesse da administração e após cada quinquênio de efetivo exercício, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional.*

*Vê-se, de pronto, que a referida licença se submete ao* ***interesse da Administração****. Evidentemente, portanto, que o curso de capacitação profissional hábil a justificar a licença deve, imperiosamente, aprimorar a qualificação do servidor* ***para o exercício das atribuições do cargo que ocupa****.*

*Assim, o curso pretendido deve ter* ***direta*** *relação com as competências do cargo ocupado pelo servidor.*

*Ocorre, porém, que o que se tem visto é a ausência de critérios precisos que norteiem o processo decisório da concessão da licença, tendo sido admitidos cursos que não guardam relação imediata com as atribuições do cargo.*

*Cite-se, a título de ilustração, a liberação* ***generalizada*** *para o curso de línguas estrangeiras. É óbvio que para alguns cargos específicos é fundamental o domínio de um ou mais idiomas. Contudo, isso não se aplica à maioria das carreiras, ainda que seja desejável o conhecimento de determinado idioma, visto que reflexamente pode ser útil.*

*O que não pode ocorrer é o estabelecimento de uma regra geral que permita, por exemplo, a licença capacitação com base em curso de língua estrangeira para, por ilustração, todo servidor Analista da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou ainda do TCU, eis que não há uma ligação direta de benefício para o desempenho das atribuições de tais cargos. Ou seja, não se pode dizer, no exemplo citado, que seja interesse da Administração remunerar o servidor durante três meses, sem a contraprestação de seus serviços, para que faça um curso da espécie, durante certa carga horária.*

***In casu****, a ausência de parâmetros bem delineados abre espaço para prática de atos que atentam contra a moralidade na Administração Pública, permitindo, na prática, que a aludida licença constitua um sucedâneo, em substância, da licença-prêmio, benefício esse que, por vontade parlamentar, foi excluído daqueles concedidos ao servidor público federal.*

*Convém ter presente que os atos da Administração Pública devem estar em estrita harmonia com os princípios assentados no art. 37 da Carta Política, entre os quais ganha relevo o da moralidade. E cabe ao TCU, no plano federal, zelar para a plena observância de tais valores por parte dos administradores.*

*Diante disso, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no inciso I do artigo 81 da Lei n° 8.443/1992 e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, requer ao Tribunal que oriente a Administração Pública Federal quanto à imperiosa necessidade*

*de condicionar a concessão da licença-capacitação a cursos que tenham direta correlação com as atribuições do cargo do servidor.*

*Ressalte-se, por fim, que não se pretende questionar nenhum ato específico, razão por que não fiz juntar documentação alguma referente a determinada licença concedida a servidor. Contudo, caso o eminente Relator entenda necessário tal procedimento, solicito, desde logo, a devolução do feito ao meu Gabinete para que possa colacionar ao processo documentação pertinente, até mesmo do TCU.*"

2. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal propôs a juntada aos autos da documentação mencionada na peça introdutória, para avaliar a necessidade diligenciar à Secretaria de Administração do TCU, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, acerca da existência de critérios na concessão de licenças para capacitação dos seus servidores.

3. O então Relator deste processo, Ministro Marcos Vinicios Vilaça, autorizou o envio dos autos ao Gabinete do Procurador-Geral, conforme consignado pela unidade técnica. Destarte, foram acostados, às fls. 7/19, excertos dos TC-013.982/2007-0 e TC-005.053/2006-6, referentes a requerimentos de licença para capacitação de dois servidores desta Corte.

4. No despacho de fls. 21, solicitou ao Instituto Serzedello Corrêa - ISC parecer acerca da matéria, cujos excertos transcrevo a seguir:

"***II – Considerações sobre a licença para capacitação***

*8. A licença para capacitação é regulada pela Lei nº 8.112/1990, art. 87 e parágrafo único, ambos com a redação dada pela Lei nº 9.527/1997, abaixo transcritos:*

*'Art 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional. (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.595-14/1997 e convalidada pela Lei nº 9.527/1997)*

*Parágrafo único. Os períodos de licença de que trata o **caput** não são acumuláveis.*

*(Acrescentado pela Medida Provisória nº 1.595-14/1997 e convalidado pela Lei nº 9.527/1997)'*

*9. Observe-se, inicialmente, que o instituto é uma das 12 espécies de licenças que, juntamente com as férias e as 12 variedades de afastamentos, formam o conjunto de direitos e vantagens previstos na Lei nº 8.112/1990 que implicam ausência ao serviço.*

*10. Recorre-se aqui à lição de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre as licenças, extraindo de sua obra Curso de Direito Administrativo os excertos abaixo selecionados:*

*'As **licenças** nada mais são além de afastamentos do serviço **pleiteados** pelo servidor, salvo em dois casos que podem ocorrer independentemente disto: 1) o de **licença para tratamento de saúde**, se a Administração verificar que é necessária (art. 202); e 2) o de **licenciamento compulsório** de servidor candidato a cargo eletivo **na localidade onde exerça cargo de direção, chefia, assessoramento, arrecadação ou fiscalização** [...] (art. 86, 1°)*

*[...] Múltiplas são as razões previstas em lei como ensejadoras de pedido de licença. Presentes as condições de sua outorga, constituem-se em **direito** do servidor, à exceção de duas: para tratar de interesses particulares e para capacitação profissional. Estas, a Administração concederá ou não, dependendo das conveniências públicas.*

*[...] Dar-se-ão com **direito à remuneração e contagem de tempo de serviço para todos os efeitos legais** as seguintes licenças: [...] 7) **para realizar curso de capacitação profissional, após cada quinquênio, no interesse da Administração** (art. 87, c/c art. 102, inciso VII, 'e').'*

*11. Portanto, a licença para capacitação é um afastamento com direito à remuneração e contagem de tempo de serviço para todos os efeitos legais que o servidor pode pleitear após ter cumprido a condição aquisitiva de cinco anos de efetivo exercício das funções, contudo, preenchida esta condição de outorga pelo servidor, a licença para capacitação não constitui ainda um direito seu; só será concedido o afastamento dependendo do interesse da administração.*

*12. Nesse sentido, para um maior esclarecimento sobre a natureza da licença para capacitação, importa trazer à colação excerto do parecer da Consultoria Jurídica do TCU (Conjur) nos autos do TC-000.013/2004-1, que fundamentou o voto do relator, Ministro Augusto Nardes, e conduziu ao Acórdão n° 1.680/2005-Plenário, Ata n° 41/2005, Sessão de 19/10/2005.*

*'VIII. DA TELEOLOGIA DO ART. 87 DA LEI Nº 8.112/1990*

*Conquanto seja verdade que a licença para capacitação tenha substituído a licença-prêmio, não há que se pretender equiparar uma com a outra quanto aos requisitos e à finalidade visada pela norma.*

*Fato é que a introdução da licença para capacitação no lugar da licença-prêmio não permite a exegese do novo instituto à luz da norma anterior revogada, o que iria de encontro à regra disposta no § 1º do art. 2º da LICC.*

*Pois que a licença-prêmio exigia apenas o implemento da assiduidade do servidor como suporte fático para o aperfeiçoamento do direito subjetivo ao gozo remunerado dessa licença, independentemente da correlação com o interesse da Administração.*

*O mesmo não se dá com a licença para capacitação profissional, a qual exige como pré-condição não apenas o perfazimento do quinquênio de efetivo exercício, que não mais precisa ser ininterrupto, mas também a manifestação da Administração, que* ***deve avaliar precipuamente se o afastamento pretendido atende ao interesse do órgão****. (grifo nosso)'*

*13. O interesse da administração na concessão da licença para capacitação a um servidor que adquiriu o direito de pleiteá-la deve ser avaliado a partir de critérios de conveniência e oportunidade da unidade organizacional em que se encontra lotado. Colacionamos outro excerto do parecer supramencionado da Conjur:*

*'VI. DA CONCESSAO DA LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO*

*[...]*

*Decreto nº 2.794/1998, que institui a política nacional de capacitação dos servidores, pormenoriza o* ***modus operandi*** *da concessão da licença para tal fim,* ***verbis****:*

*'Art. 13 Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão ou da entidade em que se encontre em exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação,* ***cuja concessão se condiciona ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição****. (grifo nosso)*

*§ 1º A licença para capacitação poderá ser parcelada, não podendo a menor parcela ser inferior a cinco dias.*

*[...]'*

*Verifica-se, diferentemente da extinta licença-prêmio, que a concessão da licença para capacitação é um ato discricionário da Administração, que analisará se atende ao seu interesse a licença requerida pelo servidor, quer dizer,* ***se o momento é propício, se o afastamento do requerente não prejudicará o andamento do serviço, se a temática do curso de capacitação profissional alinha-se com áreas de interesse da Administração, e assim por diante****. (grifo nosso)'*

*14. Devem-se ressaltar aqui dois aspectos em particular a serem considerados nessa avaliação pela administração.*

*15. O primeiro é o fato de que a licença é concedida para o servidor participar de curso de capacitação profissional, o que a torna um instrumento que a administração pode utilizar na capacitação profissional de seu quadro de servidores.*

*16. Como parte legalmente prevista do seu conjunto de ações de educação e um direito que os seus servidores podem pleitear, a licença para capacitação deve estar inserida na política e no sistema de treinamento e desenvolvimento do corpo de servidores da unidade organizacional de forma a proporcionar a todos a oportunidade de utilizar a licença para capacitação segundo as conveniências públicas.*

*17. O segundo é a previsão expressa do art. 87, parágrafo único, da Lei nº 8.112/1990, acrescido pela Lei nº 9.527/1997, de que os períodos de licença para capacitação não são acumuláveis, ou seja, uma vez adquirido o direito de pleitear a licença, caso ela não seja concedida antes de o servidor preencher novamente a condição aquisitiva, a oportunidade será perdida.*

*18. Ressaltando-se que o direito a pleitear perde-se com o preenchimento de novo quinquênio de efetivo exercício das funções pelo servidor, a Administração deve criar as condições necessárias para otimizar o aproveitamento dessas oportunidades de afastamento integral para participação em curso capacitação profissional que a legislação proporciona em prol do desenvolvimento do seu corpo técnico.*

*19. Ante essas considerações, claro está que a aplicação da norma em comento exige regulamentação que trate a matéria em conjunto com as demais ações de capacitação, de forma a viabilizar a devida utilização do instrumento por cada unidade organizacional.*

*20. Considerando o quadro complexo criado pela ampla gama de diferenças existentes entre os diversos órgãos e entidades da Administração Pública, a emissão de orientação geral sobre avaliação da concessão de licença para capacitação pode limitar indevidamente as possibilidades de análise da conveniência e da oportunidade pelos agentes competentes em casos concretos não previstos.*

*21. Tratada essa questão, passa-se a abordar os atos de concessão de licença para capacitação juntados aos autos pelo requerente por autorização do Ministro-Relator. Nestes casos concretos, além da Lei nº 8.112/1990, deve-se buscar a regulamentação existente no instituto sobre o afastamento em comento para realizar a análise.*

***III – Licença para capacitação no TCU***

*22. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), à matéria era tratada, ao tempo da representação e dos atos de concessão juntados aos autos, na Resolução TCU nº 165, de 29/10/2003, juntamente com os outros instrumentos que integram o conjunto de ações de educação a serem utilizadas na implementação da política de desenvolvimento profissional desta Corte.*

*23. Essa resolução foi revogada pela Resolução TCU nº 212, de 25/6/2008, que passou a regular a matéria e sobre a qual serão feitos comentários quando oportuno.*

*24. Transcrevem-se, a seguir, os dispositivos da Resolução TCU nº 165/2003, que tratavam da regulamentação da licença para capacitação no âmbito do TCU (arts. 33 a 37):*

*'Art. 33 A concessão da licença-capacitação prevista no art. 87 da Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com a redação dada pela Lei n° 9.527, de 10 de dezembro de 1997, tem como objetivo permitir que o servidor adquira, em ambiente externo e às suas expensas, conhecimentos desejáveis em sua área de atuação profissional.*

*§ 1° As ações de capacitação deverão possuir carga mínima de 12 (doze) horas semanais.*

*§ 2° A licença-capacitação pode ser solicitada para redação de monografia de graduação e de pós-graduação **lato sensu**, dissertação de mestrado ou de tese de doutorado de interesse do Tribunal. (NR) (Resolução TCU n° 172, de 17/11/2004, BTCU n° 46/2006)*

*Art. 34 A licença-capacitação não será concedida simultaneamente a mais de 7% da força de trabalho de cada unidade organizacional. (NR) (Resolução TCU n° 198, de 12/12/2006, BTCU n° 49/2006)*

*Parágrafo único. Para fins do cálculo referido no **caput** deste artigo, as frações serão arredondadas para o número inteiro imediatamente superior. (NR) (Resolução TCU n° 198, de 12/12/2006, BTCU n° 49/2006)*

*Art. 35 A licença-capacitação poderá ser fracionada em no máximo três vezes, desde que as parcelas não sejam inferiores a um mês.*

*Art. 36 As solicitações de licença-capacitação serão formalizas pelo servidor e enviadas ao Instituto Serzedello Corrêa, por intermédio do dirigente da unidade organizacional, para que se manifeste quanto ao alinhamento da capacitação pretendida pelo servidor com as áreas de interesse do Tribunal.*

*§ 1° O encaminhamento da solicitação de licença-capacitação pressupõe a anuência do dirigente da unidade organizacional.*

*§ 2° O dirigente de unidade organizacional que se opuser à liberação do servidor poderá arquivar o processo mediante despacho fundamentado, do qual cabe recurso ao Presidente.*

*§ 3° Após a manifestação referida no **caput** deste artigo, o Instituto Serzedello Corrêa tramitará o processo à Secretaria de Recursos Humanos, que se manifestará acerca da concessão à luz da verificação da existência do direito, bem assim da observância ao limite estabelecido no art. 34 desta Resolução.*

*Art. 37 Compete ao Presidente do Tribunal decidir sobre a concessão de licença-capacitação.'*

*25. Os dispositivos que tratavam da matéria, além de estabelecerem o procedimento para solicitá-la, definiam regras de concessão que incorporam o interesse da Administração. Com relação aos cursos*

*de capacitação pretendidos pelo servidor, critérios para dar supedâneo à avaliação do interesse pela administração foram previstos no art. 33.*

*26. Segundo o **caput**, 'a concessão da licença-capacitação [...] tem como objetivo permitir que o servidor adquira, em ambiente externo e às suas expensas, conhecimentos desejáveis em sua área de atuação profissional'. Um critério objetivo para as ações de capacitação foi previsto no parágrafo 1º ('carga mínima de 12 (doze) horas semanais'), enquanto hipóteses específicas de atividades para as quais poderia ser concedida licença para capacitação foram definidas no parágrafo 2º (redação de monografia de graduação e de pós-graduação).*

*27. Portanto, tirante as disposições constantes dos parágrafos, a norma prescrevia que os cursos deviam servir para aquisição de 'conhecimentos desejáveis em sua área de atuação profissional'.*

*28. Para determinar o sentido e o alcance desse dispositivo, deve-se fazer uma interpretação sistemática, considerando em particular um dos princípios para a educação insculpidos na Resolução TCU nº 165/2003: o 'incentivo ao autodesenvolvimento e ao desenvolvimento profissional contínuo' (art. 2°, inciso IV).*

*29. Dessa forma, não apenas os cursos que têm relação direta e indiscutível com as competências do cargo ocupado pelo servidor podem ser admitidos, mas também aqueles que permitam o autodesenvolvimento do servidor.*

*30. Conhecimentos que permitem o autodesenvolvimento do servidor abrangem o domínio de idiomas que auxiliem o servidor a consultar fontes em línguas diferentes do português, bem como participar de comunidades profissionais que não utilizem o português como língua oficial.*

*31. O intercâmbio crescente com pessoas de outros países para compartilhamento de conhecimentos é uma realidade nesta Corte. Atualmente, o TCU integra as seguintes organizações internacionais:*

*a) International Organization of Supreme Audit lnstitutions (Intosai), participando das seguintes comissões e grupos de trabalho:*

*a. Comissão de Normas Profissionais (membro);*

*i. Subcomissão de Auditoria Operacional (presidente);*

*ii. Subcomissão de Auditoria de Conformidade (membro);*

*iii. Subcomissão de Normas de Controle Interno (membro);*

*b. Comissão de Dívida Pública (membro);*

*c. Comissão de Auditoria da Tecnologia da Informação (membro);*

*d. Grupo de Trabalho de Privatização (membro);*

*e. Grupo de Trabalho sobre Auditoria de Meio Ambiente (membro);*

*b) Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), participando das seguintes comissões técnicas e Comitês:*

*a. Comissão Técnica Especial de Auditoria de Meio Ambiente – COMTEMA (coordenador);*

*b. Comissão Técnica Especial das Tecnologias de Informação e Comunicações – CTIC (membro);*

*c. Comissão de Desempenho das Entidades Fiscalizadoras Superiores e Indicadores de Desempenho – CEDEIR (membro).*

*d. Comissão de Capacitação Regional – CCR (membro).*

*c) Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile – tem como Secretário Executivo o Exmº Sr. Ministro Benjamin Zymler.*

*32. Além da atuação multilateral, o TCU tem, também, ativa participação na área de treinamento da Olacefs, em atendimento às demandas do seu Comitê de Capacitação Regional (CCR), cedendo instrutores credenciados como especialistas em conteúdo, bem como realizando cursos para profissionais que falam outros idiomas.*

*33. Acrescente-se que a Assessoria de Relações Internacionais (Arint) intermedeia, no momento, projetos de cooperação de grande escopo com o Reino Unido e a Espanha.*

*34. Tem sido crescente também o incentivo à participação de servidores do TCU em ações de desenvolvimento à distância que utilizam idiomas estrangeiros, como no caso dos cursos oferecidos pela*

*Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET) e pelo Instituto de Estudios Fiscales (IEF), da Espanha.*

*35. Ante o exposto, a concessão de licença para capacitação para estudo de idiomas estrangeiros era considerada, na vigência da Resolução TCU nº 165/2003, uma possibilidade de curso para autodesenvolvimento e desenvolvimento profissional contínuo dos servidores em geral, estando a concessão da licença dentro da legalidade.*

*36. Com a Resolução TCU nº 212/2008, que revogou a Resolução TCU nº 165/2003 e passou a regular a matéria, ficou expressamente prevista a possibilidade de concessão da licença para capacitação para estudo de idiomas estrangeiros:*

*'Art. 33. A concessão da licença para capacitação prevista no art. 87 da Lei nº 8.112, de 1990, com a redação dada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, tem como objetivo permitir que o servidor adquira ou desenvolva competências necessárias à sua atuação profissional no TCU.*

*[...]*

*§ 2° A concessão da licença para capacitação deve observar o interesse estratégico do Tribunal e o uso preferencial para os seguintes eventos:*

*[...]*

*VII - estudos de idiomas estrangeiros.'*

*37. O incentivo ao autodesenvolvimento e ao desenvolvimento profissional contínuo como um dos princípios que regem as ações de educação corporativa no âmbito do TCU também encontra-se insculpido na nova norma. Ante essas observações, continua existindo a possibilidade de concessão de licença para capacitação para estudo de idiomas estrangeiros a qualquer servidor que tenha adquirido o direito a pleitear o afastamento.*

*38. No âmbito deste Tribunal de Contas, a concessão do incentivo é um ato complexo, envolvendo o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), que se pronuncia quanto ao alinhamento da capacitação pretendida pelo servidor com as áreas de interesse do Tribunal (Resolução TCU nº 212/2008, art. 36) e pela Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep), que manifesta acerca da concessão à luz da verificação da existência do direito, bem assim da observância aos limites estabelecidos no art. 34 da Resolução TCU nº 212/2008 (Resolução TCU nº 212/2008, art. 36, § 3º).*

*39. Os procedimentos operacionais, de responsabilidade tanto do ISC quanto da Segep, para a concessão da licença para capacitação são atualmente tratados na Portaria Conjunta ISC-Segep n° 1, de 13 de agosto de 2008, que prevê mecanismos para garantir a consideração do interesse da administração. Nesse sentido, somente serão examinadas as solicitações que contiverem:*

*'I – justificativa do interessado em que demonstre a pertinência da participação no evento objeto da licença, especialmente a contribuição para o desenvolvimento de competências profissionais na unidade e no TCU;*

*II – anuência expressa do dirigente da unidade organizacional à capacitação pretendida, informando se esta tem o propósito de suprir necessidades de desenvolvimento de competências para a unidade; e*

*III – exposição de motivos do dirigente da unidade organizacional em que demonstre a conveniência e oportunidade dos estudos e da titulação pretendida, no caso de licença visando a obtenção de certificação profissional e de seleção para pós-graduação* ***stricto sensu****. (Portaria Conjunta ISC-Segep nº 1/2008, art. 4°, § 1°).'*

*40. Presentes os requisitos acima, o ISC instruirá o pedido, analisando o alinhamento da capacitação pretendida com as áreas de interesse do Tribunal.*

***IV – Conclusão***

*41. Ante o exposto, chega-se às seguintes conclusões:*

*a) a licença para capacitação prevista na Lei nº 8.112/1990, art. 87 e parágrafo único, ambos com a redação dada pela Lei nº 9.527/1997, é um afastamento que o servidor pode pleitear após ter cumprido a condição aquisitiva de cinco anos de efetivo exercício das funções, contudo, preenchida esta condição de outorga pelo servidor, a licença para capacitação não constitui ainda um direito seu;*

*b) para concessão da licença para capacitação, é analisado se a licença requerida atende ao interesse da administração, quer dizer, se o momento é propício, se o afastamento do requerente não prejudicará o andamento do serviço, se a temática do curso de capacitação profissional alinha-se com áreas de interesse da Administração, e assim por diante;*

*c) a aplicação da norma em comento exige regulamentação que trate a matéria em conjunto com as demais ações de capacitação, de forma a viabilizar a utilização do instrumento por cada unidade organizacional atendendo ao interesse público;*

*d) considerando a ampla gama de diferenças existentes entre os diversos órgãos e entidades da Administração Pública, a emissão de orientação geral sobre avaliação da concessão de licença para capacitação pode limitar indevidamente as possibilidades de análise da conveniência e da oportunidade pelos agentes competentes em casos concretos não previstos;*

*e) no âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme a Resolução TCU nº 165/2003, vigente à época do requerimento e dos atos juntados aos autos, a concessão de licença para capacitação para estudo de idiomas estrangeiros era considerada uma possibilidade de curso para autodesenvolvimento e desenvolvimento profissional contínuo dos servidores em geral, estando dentro da legalidade;*

*f) ainda no âmbito desta Corte, a Resolução TCU nº 212/2008, que revogou a Resolução TCU nº 165/2003 e passou a regular a matéria, manteve o princípio do incentivo ao autodesenvolvimento e desenvolvimento profissional contínuo dos servidores em geral, mantendo a possibilidade de concessão da licença para capacitação para participar de cursos de idioma estrangeiro, desde que considerados de interesse para a Administração em processo administrativo, regulado pela Portaria Conjunta ISC-Segep nº 1/2008, que prevê requisitos para o requerimento do afastamento que garantam a consideração do interesse da administração quando da avaliação*".

5. Em virtude da aposentadoria do Ministro Marcos Vilaça, houve sorteio do processo, nos termos do art. 27 da Resolução TCU nº 175/2005, com a redação dada pela Resolução TCU nº 190/2006, cuja relatoria coube ao Ministro Benjamin Zymler.

6. O Relator, por intermédio do despacho de fls. 32, encaminhou os autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para instrução do feito, cujos excertos transcrevo a seguir:

*"**2. ANÁLISE***

*2.1. Cabe, de início, para melhor delineamento da matéria, tecer algumas considerações sobre a licença para capacitação. A Lei nº 8.112/1990, em sua redação original, previa a concessão da licença-prêmio por assiduidade, **verbis**:*

*'Art. 81 Conceder-se-á ao servidor licença: (...)*

*V - prêmio por assiduidade; (...)*

*Art. 87 Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.'*

*2.2. Posteriormente, a Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, deu a redação atual a alguns artigos da Lei nº 8.112/1990, institucionalizando a licença para capacitação, conforme segue:*

*'Art. 81 Conceder-se-á ao servidor licença: (...)*

*V - para capacitação; (...)*

*Art. 87 Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional.'*

*2.3. Em parecer colacionado às fls. 22/30, o Instituto Serzedello Corrêa destaca o caráter discricionário da concessão da licença citada no item anterior ao afirmar que 'o interesse da administração na concessão da licença para capacitação a um servidor que adquiriu o direito de pleiteá-la deve ser avaliado a partir de critérios de conveniência e oportunidade da unidade organizacional em que se encontra lotado'. Para corroborar esse entendimento, cita parecer da Consultoria Jurídica do TCU (Conjur) nos autos do TC-000.013/2004-1 (que resultou no Acórdão nº 1.680/2005-TCU-Plenário), do qual transcrevem-se alguns excertos:*

*'Verifica-se, diferentemente da extinta licença-prêmio, que a concessão da licença para capacitação é um ato discricionário da Administração, que analisará se atende ao seu interesse a licença*

*requerida pelo servidor, quer dizer, se o momento é propício, se o afastamento do requerente não prejudicará o andamento do serviço, se a temática do curso de capacitação profissional alinha-se com áreas de interesse da Administração, e assim por diante.*

*(...)*

*Conquanto seja verdade que a licença para capacitação tenha substituído a licença-prêmio, não há que se pretender equiparar uma com a outra quanto aos requisitos e à finalidade visada pela norma.*

*O fato é que a introdução da licença para capacitação no lugar da licença-prêmio não permite a exegese do novo instituto à luz da norma anterior revogada, o que iria de encontro à regra disposta no § 1º do art. 2º da LICC.*

*Pois que a licença-prêmio exigia apenas o implemento da assiduidade do servidor como suporte fático para o aperfeiçoamento do direito subjetivo ao gozo remunerado dessa licença, independentemente da correlação com o interesse da Administração.*

*O mesmo não se dá com a licença para capacitação profissional, a qual exige como pré-condição não apenas o perfazimento do quinquênio de efetivo exercício, que não mais precisa ser ininterrupto, mas também a manifestação da Administração, que deve avaliar precipuamente se o afastamento pretendido atende ao interesse do órgão.'*

*2.4. O supracitado parecer do ISC ressalta ainda que a referida licença 'deve estar inserida na política e no sistema de treinamento e desenvolvimento do corpo de servidores da unidade organizacional de forma a proporcionar a todos a oportunidade de utilizar a licença para capacitação segundo as conveniências públicas.' E conclui que 'considerando o quadro complexo criado pela ampla gama de diferenças existentes entre os diversos órgãos e entidades da Administração Pública, a emissão de orientação geral sobre avaliação da concessão de licença para capacitação pode limitar indevidamente as possibilidades da conveniência e da oportunidade pelos agentes competentes em casos concretos não previstos.'*

*2.5. A controvérsia aqui suscitada gira em torno da amplitude e do alcance da expressão 'no interesse da Administração' presente no **caput** do artigo 87 da Lei nº 8.112/1990 (item 2.2 desta instrução), que estabelece tal requisito para a concessão da licença para capacitação. Questiona o representante se seria possível, por exemplo, tomar um curso de idiomas como adequado para justificar o afastamento integral de um servidor do TCU para capacitar-se, em função da aplicabilidade desse conhecimento para o desenvolvimento qualitativo do seu trabalho. De forma análoga, eventuais concessões dessa licença em outros órgãos da Administração estariam contrariando o espírito da lei ao atender a interesses particulares em detrimento do fim público.*

*2.6. Os documentos acostados às fls. 7/19 referem-se a processos que concederam licença para capacitação a servidores deste TCU para que pudessem fazer cursos de idiomas. Alega o ISC que 'a matéria era tratada, ao tempo da representação e dos atos de concessão juntados aos autos, na Resolução TCU nº 165, de 29/10/2003, juntamente com os outros instrumentos que integram o conjunto de ações de educação a serem utilizadas na implementação da política de desenvolvimento profissional desta Corte.' De fato, esse normativo, que dispunha sobre o desenvolvimento de ações de educação no âmbito do TCU, trazia, em seção que tratava dos princípios para a educação, o seguinte dispositivo:*

*'Art. 2º As ações relativas à educação regem-se pelos seguintes princípios: (...)*

*IV - incentivo ao autodesenvolvimento e ao desenvolvimento profissional contínuo'*

*2.7. Ao fundamentar a concessão das licenças para capacitação apensadas ao presente processo, destaca o ISC que, à luz da legislação supracitada, 'não apenas os cursos que têm relação direta e indiscutível com as competências do cargo ocupado pelo servidor podem ser admitidos, mas também aqueles que permitam o autodesenvolvimento do servidor.'*

*2.8. De fato, os normativos e a jurisprudência desta Corte parecem indicar a legitimidade de uma leitura abrangente do alcance da expressão 'no interesse da Administração' presente no artigo 87 da Lei nº 8.112/1990. A Resolução TCU nº 212, de 25/6/2008, que revogou a Resolução TCU nº 165/2003, legitima a possibilidade da concessão de licença capacitação para o caso específico de cursos de idiomas estrangeiros, **verbis**:*

*'Art. 33. A concessão da licença para capacitação prevista no art. 87 da Lei nº 8.112, de 1990, com a redação dada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, tem como objetivo permitir que o servidor adquira ou desenvolva competências necessárias à sua atuação profissional no TCU.*

*(...)*

*§ 2º A concessão da licença para capacitação deve observar o interesse estratégico do Tribunal e o uso preferencial para os seguintes eventos:*

*(...)*

*VII – estudos de idiomas estrangeiros.'*

*2.9. A redação final da Resolução TCU nº 212/2008 foi dada pelo Acórdão nº 1.228/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo ex-Ministro Guilherme Palmeira. Segundo o relatório que fundamentou o voto do Relator, as propostas de alteração da redação original do projeto de resolução trouxeram 'inovações, como o aperfeiçoamento dos incentivos do regime especial do cumprimento de jornada de trabalho e da licença-capacitação, permitindo ampliação das possibilidades de uso para que sejam instrumentos efetivos de promoção do desenvolvimento profissional e da especialização dos servidores, bem como da produção e disseminação de conhecimentos necessários ao alcance dos objetivos institucionais.'*

*2.10. Percebe-se que o processo de elaboração da Resolução TCU nº 212/2008 seguiu no sentido de estender as possibilidades de desenvolvimento e aprimoramento dos servidores. Como exemplo, cita-se proposta do Excelentíssimo Ministro Ubiratan Aguiar de alterar a redação do projeto da supracitada resolução para ampliar a abrangência dos eventos citados como uso preferencial da licença para capacitação, por intermédio da alteração dos incisos IV e VII do § 2º do artigo 33, conforme segue:*

***Redação original:***

*'Art. 33. A concessão da licença para capacitação prevista no art. 87 da Lei nº 8.112, (...).*

*(...)*

*§ 2º - A concessão da licença para capacitação deve observar o interesse estratégico do Tribunal e o uso preferencial para os seguintes eventos:*

*(...)*

*IV - participação em programas **externos de desenvolvimento gerencial**;*

*(...)*

*VII - estudos de **idiomas estrangeiros no exterior.**' (grifos nossos)*

***Modificações propostas:***

*'Art. 33. A concessão da licença para capacitação prevista no art. 87 da Lei nº 8.112, (...).*

*(...)*

*§ 2º - A concessão da licença para capacitação deve observar o interesse estratégico do Tribunal e o uso preferencial para os seguintes eventos:*

*(...)*

*IV - participação em programas **internos e externos de desenvolvimento gerencial e profissional**;*

*(...)*

*VII - estudos de **idiomas estrangeiros.**' (grifos nossos)*

*2.11. Essas modificações foram acolhidas e passaram a fazer parte da redação final da supracitada resolução. As justificativas para essas propostas de alteração tocam em temas que envolvem a motivação e a necessidade de autodesenvolvimento dos servidores, o que indica a disposição desta Corte em ampliar as ações de capacitação, buscando a valorização profissional no interesse da própria Administração, conforme segue:*

*'Quanto à inserção da preferência, na redação que ora proponho ao inciso IV do § 2º do art. 33 do projeto de resolução, à concessão da licença também para programas internos de desenvolvimento gerencial e profissional - e não apenas para programas externos, como consta na redação original do inciso -, justifico tal acréscimo pelo fato de o § 4º do citado artigo mencionar a possibilidade de os eventos, com relação aos quais os servidores podem ser beneficiados com a licença, serem ofertados pelo próprio Tribunal.*

*(...)*

*No caso dos estudos de idiomas estrangeiros, entendo que há interesse desta Casa nesse tipo de aperfeiçoamento por parte de seus servidores, razão pela qual deve ser considerado como um dos tipos de eventos preferenciais para concessão da licença, ao lado dos demais propostos nos incisos do § 2º do art. 33 do projeto de resolução.*

*(...)*

*A visão restritiva que constou do projeto de resolução representa, ainda, antinomia em relação a um dos princípios insculpidos em seu art. 2º, inciso III, qual seja, o da equidade de oportunidades:*

*'Art. 2º - As ações relativas à educação corporativa regem-se pelos seguintes princípios:*

*(...)*

*III - equidade de oportunidades de desenvolvimento profissional;'*

*Da maneira como está sendo dada preferência à concessão da licença-capacitação, apenas para estudos de idiomas estrangeiros no exterior, privilegia-se aqueles servidores que têm condições financeiras e disponibilidade familiar para se ausentar de suas residências pelo período da licença, que pode alcançar até três meses, nos termos do **caput** do art. 87 da Lei nº 8.112/1990.*

*Embora a redação do § 2º do art. 33 do projeto de resolução indique apenas o 'uso preferencial' de determinados eventos para a concessão da licença, esse tipo de restrição, desprovida de evidências científicas ou de avaliação idônea, pode servir mais à desmotivação do corpo funcional do que ao alcance dos esperados ganhos na atuação do servidor em prol do Tribunal. Há, portanto, desigualdade de tratamento de servidores, em afronta ao princípio apresentado no art. 2º, inciso III, do projeto de resolução.*

*(...)*

*Desse modo, em vez de adotar medidas que podem se voltar contra a produtividade do Tribunal, consequência direta de possível desmotivação de seu quadro funcional, entendo que esta Corte deva, sim, adotar critérios de concessão da licença que atendam seus interesses, mas sem deixar de lado as expectativas de seus servidores que, conforme demonstram os recentes alcances e superações de metas estabelecidas, vêm fazendo o máximo possível para que o TCU cumpra suas inúmeras atribuições.*

*O conhecimento de idiomas, seja em que nível for, desde o nível básico, contribui, como é cediço, para a instrução de processos no Tribunal - que, em muitos casos, têm temas complexos que demandam pesquisa em literatura especializada estrangeira e sites apresentados em idiomas diversos do português - , não podendo ser limitado o acesso a cursos - via licença-capacitação - tendo em conta meras impressões desprovidas de comprovação científica.*

*Mesmo que fosse realizada alguma avaliação nesse sentido no âmbito do Tribunal, seria de difícil mensuração os ganhos que podem ser incorporados por esta Casa quando seus servidores passam a ter maior nível de conhecimento em uma língua estrangeira - resultado dos três meses de curso durante a licença -, pois o benefício pode ser usufruído por período de tempo indeterminado e é incorporado ao trabalho dependendo do tipo de atividade exercida e do nível de absorção do aprendizado de cada indivíduo. De qualquer forma, não tenho dúvida de que esse tipo de evento (cursos de idiomas) tem saldo global positivo, mesmo que, por hipótese, alguns poucos servidores não venham a usufruir, ao final da licença, do benefício que era originalmente esperado pela organização, com o ganho no domínio do idioma estudado.'*

*2.12. O voto do Excelentíssimo ex-Ministro Guilherme Palmeira, Relator do Acórdão nº 1.228/2008-TCU-Plenário, ao analisar a redação do artigo 33 da Resolução TCU nº 212/2008, também firmou entendimento no sentido de ampliar o alcance da licença para capacitação. Privilegiou-se a discricionariedade do gestor ao se estabelecer que o rol contido nos incisos do § 2º do artigo 33 é exemplificativo e que, portanto, a referida licença pode ser concedida mesmo em outros casos, desde que atenda ao interesse estratégico do TCU. Se é admitida como legítima a possibilidade de conceder a licença para capacitação em outros casos que não aqueles previstos no normativo do TCU que regulamenta a matéria, ter-se-ia por incoerente uma orientação geral desta Corte de Contas para que os órgãos da Administração Pública sigam um procedimento específico na análise da plausibilidade de concessão da referida licença, visto que a existência do 'interesse da Administração' deve ser verificado pelo gestor em cada caso concreto. Segue excerto que corrobora tal entendimento:*

*'Observo que a disposição acima [incisos do § 2º do artigo 33 da Resolução TCU nº 212/2008] não é exaustiva, de modo que outros eventos não listados podem ser contemplados com a utilização da licitação [sic] para capacitação, desde que se atente para o requisito estabelecido no próprio dispositivo, qual seja: o atendimento ao interesse estratégico do Tribunal.*

*Entendo, assim, porque o emprego do vocábulo 'preferencialmente' na cabeça do parágrafo dá à referida listagem o cunho eminentemente exemplificativo, direcionador da política do Tribunal na concessão da licença, não se constituindo, pois, óbice à participação em evento que não esteja ali especificado.'*

*(...)*

*2.17. Vale destacar ainda que o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990, ao tratar da licença para capacitação, traz expresso o requisito de se observar o planejamento da unidade organizacional, inserindo a concessão no âmbito da discricionariedade do gestor,* ***in verbis****:*

*'Art. 10. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão ou da entidade onde se encontrar em exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação.*

*§ 1º A concessão da licença de que trata o* ***caput*** *fica condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição.'*

*2.18. Portanto, tendo em vista as novas tendências de gestão pública, que valorizam o aprimoramento e o desenvolvimento contínuos dos servidores, considerando-se a legislação vigente à época da concessão, conforme disposto nos itens 2.6 e 2.7 desta instrução, e verificando-se ainda a utilização adequada dos critérios de conveniência e oportunidade, reputam-se legais os atos concessivos da licença para capacitação para os servidores do TCU de acordo com a documentação acostada às fls. 7/19.*

***3. CONCLUSÃO***

*3.1. Ante o exposto, no tocante à possibilidade de emissão de orientação geral à Administração Pública Federal a respeito da concessão da licença para capacitação apenas para cursos que tenham correlação direta com as atribuições do cargo do servidor, nos termos do proposto pelo representante (item 1.3 desta instrução), cumpre esclarecer que:*

*a) esta unidade técnica aquiesce com a conclusão a qual chegou o ISC (item 2.4 desta instrução) de que tal procedimento poderia ferir a discricionariedade do gestor, pois entraria no âmbito de decisão que compete tão somente ao responsável pelo setor de recursos humanos do ente público, por ser ele o mais próximo da realidade funcional do seu quadro e destarte o mais indicado para identificar as necessidades de aprimoramento dos seus servidores;*

*b) a decisão discricionária a ser tomada pelo gestor de pessoal deve ser balizada nos limites da lei e, portanto, encontra guarida no interesse estratégico do órgão, visando ao atendimento do fim público da Administração no contexto dos novos paradigmas de gestão advindos da reforma gerencial;*

*c) legislação sobre a matéria (Lei nº 8.112/1990, Decreto nº 5.707/2006 e Resolução TCU nº 212/2008), jurisprudência do TCU e trabalhos técnico-científicos acerca do assunto concluem que a licença para capacitação deve observar o interesse da Administração, considerando a conveniência e a oportunidade da concessão e o aprimoramento contínuo dos servidores, motivo pelo qual é despicienda orientação do TCU que repita o que já se encontra prescrito em normativos específicos;*

*d) os casos de utilização do poder discricionário de forma arbitrária que resulte na concessão de licença para capacitação com inobservância do interesse da Administração deverão ser apurados em auditorias específicas que analisem o caso concreto.*

***4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*4.1. Ante o exposto, submetemos os autos (...), propondo:*

*a) com fulcro no artigo 237, inciso VIII, do Regimento Interno do TCU, conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente;*

*b) informar a deliberação que vier a ser adotada:*

*b.1) ao Excelentíssimo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Sr. Lucas Rocha Furtado;*

*b.2) ao Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa* (...)*;*

*c) determinar o arquivamento dos presentes autos.*"

É o relatório.

**VOTO**

Em exame representação do Ministério Público junto ao Tribunal, formulada pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, com fulcro no art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, tendo em vista ter chegado ao seu conhecimento inexistir, em diversos órgãos e entidades jurisdicionados, critérios condizentes com os interesses da Administração Pública na concessão da licença para capacitação, prevista no inciso V do art. 81 e no art. 87 da Lei nº 8.112/1990.

2. Ante o atendimento dos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, a representação em tela pode ser conhecida.

3. Em síntese, o representante do MP/TCU defende a tese de que a concessão da referida licença deve destinar-se ao aprimoramento da qualificação do servidor público para o exercício das atribuições do cargo que ocupa. Cita a ausência de parâmetros que limitem a concessão do benefício, fato que contribui, segundo sustenta, para a prática de atos que atentam contra o princípio da moralidade. Nessa linha de raciocínio, propõe ao Tribunal que oriente a Administração Pública quanto à necessidade de se condicionar a concessão da licença a cursos que tenham direta correlação com as atribuições do cargo do servidor.

4. Por não ser prático que a lei regule em pormenores matérias de natureza complexa, especialmente as afetas aos servidores e que envolvem grande amplitude de atuação do Poder Público, o legislador se vê, por vezes, levado a conferir à autoridade administrativa certo grau de liberdade de atuação, como é o caso da concessão da licença para capacitação, prevista no art. 87 da Lei nº 8.112/1990.

5. O afastamento de servidor para usufruto dessa licença condiciona-se a um juízo de caráter discricionário, a revelar que cabe à Administração Pública manifestar-se quanto à oportunidade e conveniência para a efetiva concessão do benefício, conforme se observa do dispositivo legal, **in verbis**:

"*Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional.*"

6. Ao regulamentar a matéria, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a Resolução TCU nº 212/2008, que dispõe sobre ações de educação, condiciona a concessão do benefício ao interesse estratégico desta Corte e define como uma das atividades preferenciais para o afastamento dos seus servidores, para fins de treinamento, justamente o estudo de idiomas estrangeiros, conforme o art. 33, § 2º, inciso VII.

7. Já o art. 36 desse normativo estabelece o seguinte:

"*Art. 36. As solicitações de licença para capacitação serão formalizadas pelo servidor e enviadas ao Instituto Serzedello Corrêa, por intermédio do dirigente da unidade organizacional, para que se manifeste quanto ao alinhamento da capacitação pretendida pelo servidor com as áreas de interesse do Tribunal.*

*§ 1º Somente serão examinadas as solicitações que contiverem anuência expressa do dirigente da unidade organizacional à capacitação pretendida, informando se esta tem o propósito de suprir necessidades de desenvolvimento de competências para a unidade.*

*§ 2º O dirigente de unidade organizacional que se opuser à liberação do servidor, poderá arquivar o processo mediante despacho fundamentado, do qual cabe recurso ao Presidente.*" (grifos acrescidos)

8. A concessão em comento deve alinhar-se aos interesses estratégicos do Tribunal de Contas da União e não se limitar a cursos que tenham correlação direta com as atribuições do cargo ocupado pelo

servidor, ou seja, as políticas de aperfeiçoamento de pessoal têm amplitude maior, admitindo inclusive matérias que aprimorem outras habilidades do servidor no desempenho de suas atribuições.

9. Recentemente, este Tribunal, ao elaborar estudo do seu ambiente interno, uma das etapas do processo de planejamento estratégico para o período de 2011 a 2015, apontou como necessidades internas de aprimoramento a "*capacitação dos servidores do TCU para os desafios do futuro*" e a "*avaliação da necessidade de especialização das unidades técnicas típicas e regionais*", exigências decorrentes do aumento de temas complexos submetidos ao controle externo do TCU.

10. Nesse contexto, o domínio de língua estrangeira tem papel fundamental, pois constitui pré-requisito para a participação dos servidores desta Corte em eventos de alto nível tais como treinamentos, congressos e programas de intercâmbio patrocinados por organizações internacionais de auditoria e fiscalização como a International Organization of Supreme Audit lnstitutions (Intosai), a Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), a Government Accountability Office (GAO) e a National Audit Office (NAO).

11. Além disso, contribui de modo decisivo em outras áreas de interesse, como, por exemplo, na de tecnologia da informação, na medida em que potencializa o acesso à literatura estrangeira especializada, tais com publicações técnicas, normas, livros, periódicos, inclusive fóruns internacionais sitiados na Internet, fontes valiosas de informações para o aprimoramento da governança de TI, especialmente quanto aos aspectos de segurança da informação, cujas políticas podem garantir a continuidade de negócios do Tribunal de Contas da União, que, como se sabe, faz uso em larga escala de sistemas eletrônicos, serviços e equipamentos de informática, ferramentas essenciais para o alcance da excelência no desempenho de sua missão institucional.

12. Outras habilidades acessórias, ou seja, que não têm correlação direta com as atribuições do cargo ocupado, são desejáveis e algumas até indispensáveis para que os servidores executem a contento os trabalhos a seu cargo. No processo de elaboração de relatórios, pareceres, memorandos, ofícios e outras comunicações oficiais, é certo que o servidor não pode prescindir de conhecimentos específicos de sua área de atuação, contudo, é certo também que ele deve estar apto a produzir tais documentos, seja pelo domínio de técnicas de editoração eletrônica, seja pela capacidade de redigir com objetividade e clareza, qualidades essenciais para a eficácia dos trabalhos de qualquer entidade pública ou privada.

13. Compreendo a preocupação que motivou esta representação do Ministério Público junto a esta Corte, sempre empenhado no resguardo do interesse público. Contudo, ao analisar as implicações da orientação sugerida, concluo que a sua aplicação, no âmbito desta Corte, não poderia se dar sem prejuízo das ações previstas na Resolução TCU nº 212/2008.

14. Entendo que a implementação da proposta do Ministério Público afetaria igualmente os programas de treinamento de outros órgãos e entidades jurisdicionados, circunstância que não recomenda a adoção de critério para deferimento da licença-capacitação baseado unicamente nas atribuições diretas do cargo do servidor, em face do seu caráter nitidamente restritivo.

15. No mérito, constato que assiste razão ao Instituto Serzedello Corrêa, pelos fundamentos expostos em seu parecer técnico, transcrito no relatório precedente, que conta com o aval da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, na medida em que a emissão da orientação geral dispondo sobre concessão de licença para capacitação pode limitar indevidamente as possibilidades de análise da conveniência e da oportunidade de competência dos gestores dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública.

16. Em todo caso, para que se evitem abusos, concordo com ponderações manifestadas em sessão de julgamento, no sentido de se determinar à Administração Pública Federal, em geral, a edição de atos regulamentadores da licença para capacitação, observado o disposto no art. 87 da Lei nº 8.112/1990 e no art. 13 do Decreto nº 2.794/1998.

17. Feitas essas considerações, acolho, no essencial, os pareceres emitidos nos autos, para conhecer da representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2363/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.211/2007-7
2. Grupo II – Classe VII – Representação
3. Interessado: Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
4. Unidade: Administração Pública Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: ISC e Sefip
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação do Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte, Lucas Rocha Furtado, ante a suposta ausência de critérios para a concessão de licença para capacitação de servidores, prevista na Lei nº 8.112/1990, com formulação de proposta ao Tribunal para que "*oriente a Administração Pública Federal quanto à imperiosa necessidade de condicionar a concessão da licença-capacitação a cursos que tenham direta correlação com as atribuições do cargo do servidor*".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. fazer determinação às unidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional para que, no exercício dos seus poderes regulamentares e nos limites das suas discricionariedades, editem, caso ainda não tenham assim procedido, atos normativos que disciplinem a concessão da licença para capacitação, observado o disposto no art. 87 da Lei nº 8.112/1990 e no art. 13 do Decreto nº 2.794/1998;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU;

9.4. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2363-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 019.539/2011-8.
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INFORMAÇÕES SOBRE REPRESENTAÇÕES FORMULADAS PELO MPTCU. CONHECIMENTO. CUMPRIMENTO INTEGRAL. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional encaminhada ao TCU pela Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, por meio do Ofício nº 228/2011/CMO, de 12/7/2011, peça nº 1, no qual requer informações sobre representações formuladas pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU.

2. Transcrevo, abaixo, a instrução elaborada no âmbito da 6ª Secex, cujo encaminhamento proposto contou com anuência do dirigente da unidade, peças nº 6 e 7, nos seguintes termos:

*"2. As informações solicitadas pela Comissão podem ser resumidas no seguinte extrato do Of. Pres. 228/2011/CMO:*

*'Conforme o voto do relator, Senado Jayme Campus, solicito ao TCU informações sobre o andamento das representações formalizadas pelo Ministério Público de Contas, enumeradas no item 1.2.6 do Relatório, e que seja enviado o relatório e voto com as conclusões das mesmas;'*

*3. A tabela do item 1.2.6 mencionada refere-se aos seguintes processos:*

| | | |
|---|---|---|
| *TC 010.015/2010-8* | *Irregularidades em convênios entre o núcleo de atenção social à cidadania – Nasce e a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ/MJ).* | *6ª Secex* |
| *TC 013.313/2010-0* | *Fraude em licitações da Petrobras, constatadas por peritos da Polícia Federal, com as empreiteiras Camargo Corrêa e GDK.* | *9ª Secex* |
| *TC 021.007/2010-1* | *Iirregularidades em licitações realizadas no Ministério da Saúde para compra de materiais hospitalares destinados a dar suporte às secretarias de saúde estaduais no combate ao surto de gripe H1N1.* | *4ª Secex* |
| *TC 024.944/2010-6* | *Irregularidades ocorridas no âmbito do Regime Especial* | |

| | | |
|---|---|---|
| | *de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi).* | *Semag* |
| *TC 026.704/2010-2* | *Iirregularidades na contratação da consultoria internacional Gafney Cline & Associates pela ANP, sem licitação, para prestação de serviços técnicos especializados de avaliação de hidrocarbonetos nas bacias sedimentares brasileiras localizadas na região do Pré-Sal.* | *9ª Secex* |
| *TC 027.623/ 2010-6* | *Irregularidades cometidas pela Anac.* | *Sefid/1* |
| *TC 029.099/2010-2* | *Má aplicação de recursos na área da Saúde nos municípios de Belém, Tucuruí e estado do Pará.* | *Secex/PA* |
| *TC 029.582/2010-5* | *Falhas no atendimento e na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica.* | *Adplan* |
| *TC 032.679/2010-6* | *Irregularidades na aplicação de recursos no âmbito de diversas entidades.* | *1ª Secex* |
| *TC 033.869/2010-3* | *Irregularidades no âmbito do Ministério da Cultura.* | *6ª Secex* |

*4. Por meio do Memorando-Circular nº 33/2011-Segecex, de 20/7/2011, o Senhor Secretário-Geral de Controle Externo Externo encaminhou a presente solicitação às seguintes unidades técnicas: Secex/1, Secex/4, Secex/6 Secex/9, Semag, Sefid/1, Secex/PA e Adplan, e determinou às unidades técnicas o encaminhamento das informações à 6ª Secex para consolidação das informações e instrução dos presentes autos.*

*Admissibilidade.*

*5. Entende-se que a presente solicitação deve ser conhecida, nos termos do art. 71, VII, da Constituição Federal c/c os arts. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e 232, III, do Regimento Interno do TCU.*

*Análise.*

*6. TC 010.015/2010-8.*

*6.1. Assunto: trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU), devido à constatação de que órgãos federais teriam celebrado termos de parceria com a entidade Núcleo de Atenção Social à Cidadania e Educação (NASCE), CNPJ 05.305.331/0001-53, sem que ela possuísse a necessária qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), atribuída pelo Ministério da Justiça (MJ), conforme art. 9º da Lei nº 9.790/1999.*

*6.2. Situação: aberto.*

*6.3. Síntese do histórico do processo:*

*a) a instrução inicial, de 3/5/2010, propôs conhecer da representação formulada nos termos do art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e do art. 237, inciso VII, do RITCU, e realizar, inicialmente, diligência à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ), à Secretaria de Direitos Humanos (SEDH/PR), ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (Conanda) e à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) para a obtenção de esclarecimentos adicionais;*

*b) as informações requeridas foram encaminhadas pelos órgãos, encontrando-se o processo em fase de instrução nesta Secretaria.*

*6.4. Unidade responsável/TCU: 6ª Secretaria de Controle Externo.*

*6.5. Acórdão proferido: nenhum.*

*6.6. Informações adicionais: não há.*

*7. TC 013.313/2010-0.*

*7.1. Assunto: representação formulada pelo MPTCU solicitando a apuração de notícias veiculadas na imprensa acerca da existência de supostas fraudes em licitações envolvendo a Petrobras, com a ocorrência de possível superfaturamento e sobrepreço nas obras da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba (UTGCA), na Unidade de Coque da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), na Usina Termelétrica de Cubatão (UTE de Cubatão – Usina Termelétrica Euzébio Rocha), na Refinaria do Vale do Paraíba (Revap) e na Refinaria do Nordeste (Refinaria Abreu e Lima).*

*7.2. Situação: encerrado.*

*7.3. Síntese do histórico do processo:*

*a) acatando orientação do representante do MPTCU, a 9ª Secex expediu ofícios à Superintendência da Polícia Federal no Rio de Janeiro (SR-DPF/RJ) solicitando o encaminhamento dos documentos gerados no âmbito de inquéritos policiais que tratassem das investigações de fraudes nas licitações das obras citadas;*

*b) considerando que a SR-DPF/RJ informou a inexistência de inquéritos policiais referentes aos fatos narrados, a unidade técnica concluiu pela improcedência da representação, apontando, contudo, a existência de processos autuados no Tribunal, no âmbito da Secob-3, Secex/SP e Secex/PR, que tratam de obras nas unidades da Petrobrás envolvidas na denúncia da matéria jornalística;*

*c) o processo foi apreciado pelo Tribunal em 14/6/2011, que, por meio do Acórdão 4.170/2011-TCU-1ª Câmara, conheceu da representação, para no mérito considerá-la improcedente em vista de não terem sido confirmados os indícios de irregularidades inicialmente apontados, mandando extrair as cópias do processo à Secob-3, Secex/SP e Secex/PR, arquivando-a posteriormente, conforme os pareceres emitidos nos autos.*

*7.4 Unidade responsável/TCU: 9ª Secretaria de Controle Externo.*

*7.5 Acórdão proferido: 4.170/2011-TCU-1ª Câmara (Relação 19/2011).*

*7.6 Informações adicionais: não há.*

*8. TC 021.007/2010-1.*

*8.1. Assunto: representação formulada pelo MPTCU sobre indícios de irregularidades em licitações realizadas no Ministério da Saúde (MS) para a compra de materiais hospitalares, destinados a dar suporte às Secretarias de Saúde estaduais no combate ao surto de gripe H1N1.*

*8.2 Situação: encerrado.*

*8.3 Síntese do histórico do processo:*

*a) na instrução inicial, a 4ª Secex concluiu que, apesar dos indícios de direcionamento e cerceamento da concorrência, não foi possível comprovar com clareza as irregularidades nos eventos licitatórios analisados. Foram apontados indícios de formação de cartel atuando nas unidades do MS: elevado número de desclassificações de empresas, a presença de poucas empresas nas fases de lance dos pregões e o reduzido número de empresas vencedoras e detentoras da maior parcela do quantitativo disponibilizado para concorrência pública;*

*b) para aprofundamento das investigações, a unidade técnica propôs realizar diligência ao Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (DLOG/SE/MS) e, após a análise das respostas encaminhadas, que o processo fosse encaminhado à Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ);*

*c) na 2ª instrução, após a análise do atendimento às diligências, a 4ª secex manteve o entendimento de que não se pode comprovar com clareza as supostas irregularidades nos eventos licitatórios analisados, propondo a expedição de alerta ao DLOG/SE/MS e o encaminhamento dos autos à SDE/MJ;*

*d) o TC 021.007/2010-1 foi apreciado pelo Tribunal (Acórdão 463/2011-2ª Câmara), que conheceu a representação, por preencher os requisitos de admissibilidade e, no mérito, considerou-a parcialmente procedente. Em linha com a proposta da 4ª Secex, o Tribunal determinou a realização das seguintes medidas, no essencial:*

*1.5. alertar o Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (DLOG/SE/MS) quanto à seguinte impropriedade constatada: justificativa inadequada para utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico, decorrente do descumprimento do art. 4º, § 1º, do*

*Decreto nº 5.450, de 2005, uma vez que a participação de empresas estrangeiras não impõe a cotação de lances em moeda estrangeira, conforme dispõe o § 1º do art. 42 da Lei nº 8.666/1993;*

*1.6. encaminhar cópia dos presentes autos à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça para aprofundamento das investigações iniciadas neste processo, relativas a indícios de limitação da concorrência e formação de cartel, em licitações realizadas em unidades do Ministério da Saúde, em face de suas competências, estabelecidas no art. 14 da Lei nº 8.884/1994.*

*8.4 Unidade responsável/TCU: 4ª Secretaria de Controle Externo.*

*8.5 Acórdão proferido: 463/2011-2ª Câmara (Sessão extraordinária de 1º/2/2011, Relação 2/2011-Min. José Jorge).*

*8.6 Informações adicionais: a 4ª Secex esclareceu, ainda, que o TCU também realizou fiscalizações sobre esse tema no âmbito de outro processo, TC 010.800/2009-1, que trata de fiscalização, na modalidade levantamento, realizada na Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS) e na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa/MS), no exercício de 2009, com o objetivo de conhecer, avaliar e acompanhar as medidas de prevenção e combate à epidemia do Vírus A (H1N1). O histórico resumido do processo é o seguinte:*

*a) a primeira etapa do processo foi apreciada pelo Tribunal mediante o Acórdão 1.788/2009-Plenário, quando se decidiu pela conversão dos autos em acompanhamento;*

*b) o 1º acompanhamento foi realizado em outubro/2009, o qual foi apreciado pelo Acórdão 634/2010-Plenário, com a expedição de determinação à 4ª Secex que acompanhasse os procedimentos realizados pelo Ministério da Saúde relativos à aquisição, mediante dispensa de licitação, de vacinas destinadas à imunização contra o Vírus A (H1N1);*

*c) o 2º acompanhamento foi realizado em dezembro/2009, motivado também pela autorização de aproximadamente R$ 2.715.522.000,00 em créditos extraordinários para ações de combate à pandemia de Gripe A, por meio das Medidas Provisórias nºs 463/2009, 469/2009 e 486/2010. Esses recursos foram utilizados, principalmente, para a compra de vacinas, medicamentos, reagentes de laboratório e insumos hospitalares;*

*d) após os trabalhos de campo, foram identificadas: contratação direta motivada pela falta de planejamento; contratações diretas indevidamente fundamentadas; deficiências no controle de estoque das vacinas; descumprimento de entrega emergencial por meio de dispensa de licitação; falhas nos procedimentos de pesquisa de preços para a realização de contratações. Também foram identificadas falhas na condução do Pregão Presencial-SRP nº 1/2010 e ausência de critérios objetivos para a desclassificação de propostas mais vantajosas, não vinculadas a questões da auditoria;*

*e) diante da necessidade de saneamento das irregularidades levantadas, foram realizadas diligências à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (SE/MS) e, a partir da análise dos fatos, foram propostas alertas, recomendações e determinação ao MS;*

*f) o 2º acompanhamento foi apreciado na Sessão de 1/6/2011, em que o Tribunal exarou o Acórdão 1.457/2011-Plenário. No momento, os autos se encontram na Secex/4 para adoção de providências.*

*8.7 Acórdãos proferidos: 1.788/2009-Plenário, 634/2010-Plenário e 1.457/2011-Plenário.*

*9. TC 024.944/2010-6.*

*9.1. Assunto: trata-se de representação formulada pelo MPTCU com o objetivo de requerer fiscalização sobre a atuação dos órgãos governamentais envolvidos na habilitação, controle e fiscalização de empresas beneficiadas com o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), em razão de possíveis irregularidades e distorções existentes no citado Regime Especial.*

*9.2 Situação: encerrado.*

*9.3. Síntese do histórico:*

*a) com vistas ao atendimento da mencionada representação, foi autorizada, por meio do Acórdão 2.680/2008-TCU-Plenário, auditoria no âmbito do TC 030.315/2010-7, a ser realizada na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e nas Secretarias-Executivas da Secretaria Especial de Portos (SEP) e dos Ministérios dos Transportes (MT), Minas e Energia (MME), Cidades (MiCi) e Integração Nacional*

*(MI). O objetivo definido da fiscalização é examinar a sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Reidi;*

*b) a partir da constituição da auditoria, o processo TC 024.944/2010-6 foi encerrado, por ter cumprido seus objetivos. Por sua vez, o TC 030.315/2010-7 encontra-se em fase de instrução na Semag, para posterior encaminhamento ao Relator.*

*9.4. Unidade responsável/TCU: Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.*

*9.5. Acórdão proferido: 2.680/2008-TCU-Plenário.*

*9.6. Informações adicionais: não há.*

*10. TC 026.704/2010-2.*

*10.1. Assunto: trata-se de representação formulada pelo Ministério Público acerca de supostas irregularidades em contratação direta, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), da empresa Gaffney, Cline & Associates (CNPJ 05.707.832/0001-66), para a prestação de serviços de consultoria relativa à certificação das reservas de petróleo objeto da cessão onerosa de que trata o art. 1º da Lei nº 12.267/2010.*

*10.2. Situação: aberto.*

*10.3. Síntese do histórico: houve diversas prorrogações de prazo para atendimento de diligências dirigidas à ANP e à Petrobras (Ofícios 194 e 195/2011-TCU/SECEX-9), inclusive com a autorização do Relator, cujo prazo para atendimento expira ao final de julho.*

*10.4. Unidade responsável/TCU: 9ª Secretaria de Controle Externo.*

*10.5. Acórdão proferido: nenhum.*

*10.6. Informações adicionais: não há.*

*11. TC 027.623/2010-6.*

*11.1 Assunto: trata-se de representação formulada pelo Ministério Público diante das possíveis irregularidades noticiadas cometidas pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a qual requer o exame das seguintes questões:*

*a) avaliação amostral dos processos de prorrogação dos contratos de concessão para exploração do serviço de transporte aéreo público regular de carga e mala postal que tenham sido aprovados, revogados e rejeitados pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) nos últimos três exercícios;*

*b) quando da atividade de fiscalização, especial atenção seja dedicada às prorrogações de contratos de concessão deferidas* ***ad referendum*** *da Diretoria da Anac; às prorrogações contratuais em favor das empresas Master Top Linhas Aéreas S.A. (MTA), Via Net Express Transportes Ltda., NHT Linhas Aéreas Ltda., Sete Linhas Aéreas Ltda. e VRG Linhas Aéreas S.A.; e às prorrogações deferidas a partir de 13 de agosto de 2009;*

*c) seja avaliado o cumprimento dos preceitos legais quanto à participação societária de estrangeiros por parte da sociedade empresarial Master Top Linhas Aéreas S.A. (MTA), bem assim sejam analisados os trâmites processuais da Anac referentes às concessões, prorrogações e revogações de licenças de voo, visando à identificação de irregularidades e oportunidades de aprimoramento.*

*11.2. Situação: aberto.*

*11.3. Síntese do histórico:*

*a) a representação do Ministério Público junto ao TCU foi encaminhada a Sefid/1, mediante o Memorando Segecex nº 216/2010. Autuada a representação, sobreveio a reestruturação daquela unidade técnica, por meio da Resolução TCU nº 240, de 23/12/2010, após o que os autos receberam, em 18/3/2011, a 1ª instrução;*

*b) em virtude da percepção da necessidade de esclarecimentos por parte da agência reguladora, e em vista do acolhimento dos termos da referida instrução pelos dirigentes da Sefid/1, expediram-se diligências à Anac, com vistas à obtenção de informações e documentos adicionais objetivando viabilizar a fiscalização;*

*c) em 6/4/2011, foi exarado o Ofício Anac/Dir-P nº 138/2011 (fls. 39/49 do TC 027.623/2010-6), por meio do qual a Anac apresentou: 1) descrição do processo de outorgas de concessão para exploração de serviço de transporte aéreo público regular; 2) considerações sobre o prazo de tais*

*concessões; e 3) comentários sobre os casos da Brazilian Express Transportes Aéreos Ltda., Master Top Linhas Aéreas Ltda. e Pantanal Linhas Aéreas S.A;*

*d) conjuntamente com o Ofício Anac/Dir-P nº 138/2011, a agência remeteu mídia eletrônica, na qual esquematiza o resultado dos dezessete processos que ingressaram naquela agência desde 20 de setembro de 2007. Foram encaminhadas, também, cópias de alguns processos administrativos da Anac solicitados pela Sefid/1, que tratam de concessões e renovações de concessões para exploração do serviço público de transporte aéreo regular;*

*e) a partir da análise desses processos, e diante dos argumentos expendidos às fls. 50/61 do TC 027.623/2010-6, mostrou-se necessário oficiar à Anac, requisitando o envio de informações e documentação complementares e reiterando questionamento não abordado pela agência em sua resposta anterior. Com isso, foi encaminhado, em 6/6/2011, o Ofício TCU/Sefid/1 nº 122/2011;*

*f) em resposta, a Anac encaminhou o Ofício Anac/GAB/DIR/P nº 382/2011, de 20/6/2011, cujas informações estão sendo examinadas pela Sefid-1;*

*g) o processo encontra-se, portanto, em fase de instrução na Sefid/1.*

*11.4. Unidade responsável/TCU: Secretaria de Fiscalização e Desestatização (Sefid/1)*

*11.5. Acórdão proferido: nenhum.*

*11.6. Informações adicionais: não há.*

*12. TC 029.099/2010-2 – a cargo da Secex/PA.*

*12.1 Assunto: representação acerca de possível má aplicação de recursos na área da Saúde nos municípios de Belém, Tucuruí e estado do Pará.*

*12.2. Situação: encerrado.*

*13.3. Síntese do histórico:*

*a) o TC 029.099/2010-2 foi apreciado pelo TCU por meio do Acórdão 1.019/2011-Plenário, ocasião na qual o Tribunal decidiu:*

*9.2 autorizar a realização de auditoria nos municípios de Tucuruí e Belém, com autuação de processos específicos, para a apuração dos indícios de irregularidades indicados na presente representação atinentes (a) à ausência de repasse de recursos do SUS, pelo município de Tucuruí/PA, ao Hospital Regional, que resultou em uma dívida acumulada de R$ 5(cinco) milhões com a referida instituição; (b) ao descarte de medicamentos com prazo de validade expirado em Tucuruí/PA; e (c) à ausência de pagamento, pelo município de Belém/PA, às clínicas de hemodiálise que atendem usuários do SUS;*

*b) em relação ao município de Tucuruí/PA (irregularidades 'a' e 'b' do item 9.2 do Acórdão 1.019/2011-Plenário), está em curso auditoria de conformidade (TC 029.099/2010-2);*

*c) em relação ao município de Belém/PA (irregularidade 'c' do item 9.2 do Acórdão 1.019/2011-Plenário), está programada fiscalização com início no mês de setembro/2011.*

*12.4. Unidade responsável/TCU: Secretaria de Controle Externo/PA.*

*12.5. Acórdão proferido: 1.019/2011-Plenário.*

*12.6. Informações adicionais: não há.*

*13. TC 029.582/2010-5.*

*13.1. Assunto: representação do MPTCU sobre falhas no atendimento e na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica em diferentes localidades do país, e que solicitou avaliação sistêmica da Política Nacional para as Mulheres, sob a vertente do enfrentamento à violência contra a mulher, envolvendo tanto aspectos operacionais quanto de conformidade.*

*13.2. Situação: aberto.*

*13.3. Síntese do histórico:*

*a) para dar cumprimento ao pedido formulado, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) encaminhou ao Gabinete do Ministro Aroldo Cedraz, Relator da matéria, proposta de auditoria operacional no tema em tela. O Ministro-Relator autorizou a ação fiscalizadora proposta por meio de despacho de 20/4/2011. Em 25/4/2011, a Seprog iniciou a fase de planejamento da auditoria;*

*b) a auditoria operacional nas ações de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres está sendo realizada sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 012.099/2011-2), com relatório único (consolidado) tendo como participantes, além da Seprog, como unidade coordenadora, e mais oito secretarias do Tribunal nos seguintes estados: a) Amapá; Bahia; Ceará; Mato Grosso do Sul; Pará; e Tocantins (mencionados na representação); b) Espírito Santo (incluído por ter o maior índice registrado de violência contra mulheres); c) São Paulo (incluído por critério populacional, número de denúncias e recursos repassados). O Acre e o Distrito Federal, também citados na representação, serão visitados pela equipe da Seprog. Além desses oito estados e do Distrito Federal, a equipe de Brasília visitará também o estado de Pernambuco;*

*c) a Política Nacional para as Mulheres e o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres são operacionalizados por meio do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que propõe a organização das ações com base em quatro eixos/áreas estruturantes (Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento; Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da AIDS; Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão). Considerando os eixos do Pacto, as diretrizes da representação que originou a auditoria e os estudos preliminares sobre o tema, definiu-se que o foco do trabalho será no primeiro eixo. Sendo assim, pretende-se analisar, considerando três pilares (acolhimento, coibição e prevenção), se os mecanismos previstos na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) estão funcionando de modo adequado e que restrições são observáveis ao atendimento integral e qualificado à mulher vítima de violência doméstica e familiar;*

*d) a partir desse foco, o problema de auditoria será analisado por meio de três questões:*

*d.1) a rede de atendimento está preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar?*

*d.2) Quais as dificuldades enfrentadas pelas mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas esferas policial e judicial?*

*d.3) Quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres?*

*e) O trabalho está em fase final de planejamento e possui o seguinte cronograma inicial (planejamento, de 25/4 a 29/7/2011; execução, de 1/8 a 23/9/2011 e Relatório, de 26/9 a 21/10/2011).*

*13.4. Unidade responsável/TCU: Secretaria-Adjunta de Planejamento (Adplan)/Secretaria de Avaliação de Programas de Governo (Seprog).*

*13.5. Acórdão proferido: nenhum.*

*13.6. Informações adicionais: não há.*

*14. TC 032.679/2010-6.*

*14.1 Assunto: representação do MPTCU acerca de irregularidades na aplicação de recursos públicos no âmbito de diversas entidades, Ministério da Saúde (MS), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte) e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), em face de notícias veiculadas pela revista Veja, números 2182 e 2183, e pelo Jornal O Globo, de 20/9/2010, concernente, dentre outros assuntos, à possível ocorrência, no âmbito da Casa Civil, de intermediações e favorecimentos indevidos.*

*14.2 Situação: aberto.*

*14.3. Síntese do histórico:*

*a) em despacho de 30/12/2010, o processo foi encaminhado à 1ª Secex para exame dos documentos adicionais obtidos pelo MPTCU por meio de diligência e formulação de proposta de encaminhamento, com sugestão de, se fosse o caso, formação de apartados para exame das questões afetas a órgãos da clientela de outras secretarias do Tribunal;*

*b) procedida a análise do processo, a unidade técnica entendeu não necessária a formação de apartados;*

*c) como última atualização, a 1ª Secex informou que o TC 032.679/2010-6 aguarda instrução na unidade técnica, não tendo havido, ainda, qualquer deliberação nos referidos autos.*

*14.4. Unidade responsável/TCU: 1ª Secretaria de Controle Externo.*

*14.5. Acórdão proferido: nenhum.*

*14.6. Informações adicionais: não há.*

*15. TC 033.869/2010-3.*

*15.1 Assunto: trata-se de representação formulada pelo Ministério Público acerca de indícios de irregularidades e danos ao erário suscitados em matérias veiculadas em jornais de circulação nacional sobre a celebração de convênios pelo Ministério do Cultura (Minc) e pelo Ministério do Turismo (MTur) com entidades sem existência material, que receberam recursos federais para a execução de eventos supostamente destinados ao fomento de projetos culturais, para cuja realização subcontratam empresas com superfaturamento de serviços e/ou fraude nas prestações de contas.*

*15.2. Situação: aberto.*

*15.3 Síntese do histórico:*

*a) a realização de auditoria de conformidade no MinC foi aprovada por meio do Acórdão 2.048/2011-Plenário (TC 017.593/2011-5);*

*b) No âmbito da 6ª Secex está em curso a fase de planejamento da fiscalização, período de 8 a 26/8/2011 (TC 026.176/2011-4).*

*15.4. Unidade responsável/TCU: 6ª Secretaria de Controle Externo.*

*15.5. Acórdão proferido: 2.048/2011-Plenário.*

*15.6. Informações adicionais: não há.*

*Proposta de encaminhamento.*

*16. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*I. conhecer da presente solicitação, nos termos do art. 71, VII, da Constituição Federal c/c os arts. 38º, II, da Lei nº 8.443/1992, e 232, III, do Regimento Interno do TCU;*

*II. comunicar a decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;*

*III. encaminhar cópia desta instrução e dos Acórdãos 4.170/2011-1ª Câmara, 463/2011-2ª Câmara, 1.788/2009-Plenário, 634/2010-Plenário, 1.457/2011-Plenário, 2.680/2008-Plenário, 1.019/2011-Plenário e 2.048/2011-Plenário (acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentar) à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;*

*IV. considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos do inciso IV do art. 14 da Resolução TCU nº 215/2008;*

*V. juntar cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos aos TCs 010.015/2010-8, 013.313/2010-0, 021.007/2010-1, 024.944/2010-6, 026.704/2010-2, 027.623/2010-6, 029.099/2010-2, 029.582/2010-5, 032.679/2010-6 e 033.869/2010-3, para facilitar o cumprimento do disposto no § 3º do art. 17 da Resolução TCU nº 215/2008.*

*VI – arquivar os presentes autos."*

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Registro que atuo como Relator nestes autos devido a sorteio por conflito de competência, haja vista tratar-se de processos relativos a diferentes unidades técnicas.

2. Preliminarmente, vejo que a solicitação do Congresso Nacional merece ser conhecida pelo TCU, uma vez preenchidos os requisitos previstos no art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008.

3. Como visto no Relatório, o Congresso Nacional, mediante ofício encaminhado pela Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, requer informações sobre representações formuladas pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU.

4. A 6ª Secex, cumprindo determinação da Segecex, centralizou as informações requeridas pela CMO e elaborou instrução técnica com a situação atual dos 10 processos enumerados no item 1.2.6 do Relatório daquela Comissão, a saber:

4.1 TC 010.015/2010-8 (irregularidades em convênios entre o Núcleo de Atenção Social à Cidadania – Nasce e a Secretaria Nacional de Justiça), sob a responsabilidade da 6ª Secex;

4.2 TC 013.313/2010-0 (fraude em licitações da Petrobras, constatadas por peritos da Polícia Federal, com as empreiteiras Camargo Corrêa e GDK.), sob a responsabilidade da 9ª Secex;

4.3 TC 021.007/2010-1 (irregularidades em licitações realizadas no Ministério da Saúde para a compra de materiais hospitalares destinados a dar suporte às secretarias de Saúde estaduais no combate ao surto de gripe H1N1), sob a responsabilidade da 4ª Secex;

4.4 TC 024.944/2010-6 (irregularidades no âmbito do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi); sob a responsabilidade da Semag;

4.5 TC 026.704/2010-2 (irregularidades na contratação da consultoria internacional Gafney Cline & Associates pela ANP, sem licitação, para prestação de serviços técnicos especializados de avaliação de hidrocarbonetos nas bacias sedimentares brasileiras localizadas na região do Pré-Sal), sob a responsabilidade da 9ª Secex;

4.6 TC 027.623/2010-6 (irregularidades na Anac, quanto aos contratos de transporte aéreo público de carga e de mala postal), sob a responsabilidade da Sefid/1;

4.7 TC 029.099/2010-2 (irregularidades na área da Saúde nos municípios de Belém, Tucuruí e estado do Pará), sob a responsabilidade da Secex/PA;

4.8 TC 029.582/2010-5 (falhas no atendimento e na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica), sob a responsabilidade da Adplan;

4.9 TC 032.679/2010-6 (irregularidades na aplicação de recursos no âmbito de diversas entidades: Ministério da Saúde, Eletrobrás, Anatel, DNPM, Eletronorte e Correios), sob a responsabilidade da 1ª Secex;

4.10 TC 033.869/2010-3 (irregularidades no Ministério da Cultura, em face de notícias jornalísticas acerca de celebração de convênios supostamente destinados a projetos culturais), sob a responsabilidade da 6ª Secex.

5. A partir do trabalho da 6ª Secex, observa-se que já foram encerradas as representações relativas aos TC: 013.313/2010-0 (Acórdão 4.170/2011-1ª Câmara), 021.007/2010-1 (Acórdão 463/2011-2ª Câmara), 024.944/2010-6 (despacho de encerramento), e 029.099/2010-2 (Acórdão 1.019/2111-Plenário).

6. Cabe esclarecer que o TC 024.944/2010-6 foi encerrado mediante despacho, datado de 29/12/2010, em razão de a questão tratada no processo (exame da sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Reidi) estar sendo objeto de auditoria no âmbito do TC 030.315/2010-7, medida que foi autorizada no Acórdão 2.680/2008-TCU-Plenário.

7. Quanto aos demais processos que já foram encerrados, apresento, abaixo, resumo das decisões de encerramento.

7.1 No Acórdão 4.170/2011-1ª Câmara (TC 013.313/2010-0), o TCU conheceu da representação, e, no mérito, considerou-a improcedente, em vista de não terem sido confirmados os indícios de irregularidades inicialmente apontados.

7.2 No Acórdão 463/2011-2ª Câmara (TC 021.007/2010-1), o TCU conheceu da representação, e, no mérito, considerou-a parcialmente procedente, com a emissão de alerta ao Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, no tocante à utilização indevida de pregão presencial, e envio de cópia dos autos à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para aprofundamento das investigações iniciadas neste processo, relativas a indícios de limitação da concorrência e formação de cartel, em licitações realizadas em unidades do Ministério da Saúde.

7.3 No Acórdão 1.019/2011-Plenário (TC 029.099/2010-2), o TCU conheceu da representação, autorizando a realização de auditoria nos municípios de Tucuruí/PA e Belém/PA, com autuação de

processos específicos, para a apuração dos indícios de irregularidades atinentes à ausência de repasse de recursos do SUS, pelo município de Tucuruí/PA, ao Hospital Regional; ao descarte de medicamentos com prazo de validade expirado em Tucuruí/PA; e à ausência de pagamento, pelo município de Belém/PA, às clínicas de hemodiálise que atendem usuários do SUS.

8. Importa ainda destacar que o tema enfrentado no âmbito do TC 021.007/2010-4 também é alvo do TC 010.800/2009-7, que trata de fiscalização realizada na Secretaria de Vigilância em Saúde e na Anvisa, no exercício de 2009, com o objetivo de conhecer, avaliar e acompanhar as medidas de prevenção e combate à epidemia do Vírus A (H1N1), estando os autos, no momento, aguardando a adoção de providências por parte da 4ª Secex.

9. Assim, em consonância com a proposta da 6ª Secex, compreendo que deve ser remetido à CMO cópia desta decisão e dos seguintes Acórdãos: 4.170/2011-1ª Câmara, 463/2011-2ª Câmara, 1.788/2009-Plenário, 634/2010-Plenário, 1.457/2011-Plenário, 2.680/2008-Plenário, 1.019/2011-Plenário e 2.048/2011-Plenário (acompanhados dos Relatórios e dos Votos respectivos).

10. Merece registro que os processos ainda em tramitação no TCU estão sendo instruídos ou aguardando providências das unidades técnicas responsáveis, e que o Colegiado solicitante será informado dos resultados desses feitos, tão logo tenham conclusão, a teor do disposto no art. 17, § 3º, inciso I, da Resolução TCU nº 215, de 2008.

11. E, nesse contexto, considero pertinente a juntada de cópia da presente deliberação aos processos em tramitação com conexão ao objeto da solicitação do Congresso Nacional e aos processos autuados em decorrência do atendimento desta solicitação, nos termos dos arts. 14, inciso V, e 17, § 3º, da Resolução TCU nº 215, de 2008.

12. Por fim, tendo em vista as considerações ora expendidas, entendo que a presente solicitação deve ser considerada integralmente atendida, conforme conceitua o art. 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215, de 2008, devendo tal informação integrar o teor dispositivo do Acórdão, nos termos do art. 17, § 2º, inciso II, do normativo em tela.

Ante o exposto, proponho que seja adotado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2364/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.539/2011-8.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 6ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação encaminhada ao TCU pelo presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional –

CMO, por meio do Ofício nº 228/2011/CMO, de 12/7/2011, no qual requer informações sobre representações formuladas pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso I, "b", da Resolução TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008;

9.2. encaminhar, por intermédio da Presidência do TCU, à nobre Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao Ofício nº 228/2011/CMO, de 12/7/2011, cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, bem como cópia dos seguintes Acórdãos: 4.170/2011-1ª Câmara, 463/2011-2ª Câmara, 1.788/2009-Plenário, 634/2010-Plenário, 1.457/2011-Plenário, 2.680/2008-Plenário, 1.019/2011-Plenário e 2.048/2011-Plenário, acompanhados dos respectivos Relatórios e Votos;

9.3. considerar integralmente atendida a solicitação de que trata este processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215, de 2008;

9.4. determinar a juntada de cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, aos seguintes TC: 010.015/2010-8, 013.313/2010-0, 021.007/2010-1, 024.944/2010-6, 026.704/2010-2, 027.623/2010-6, 029.099/2010-2, 029.582/2010-5, 032.679/2010-6, 033.869/2010-3, 010.800/2009-1 e 030.315/2010-7, em cumprimento aos arts. 14, inciso V, e 17, § 3º, da Resolução TCU nº 215, de 2008; e

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2364-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

**TC 000.279/2010-2**

Natureza: Embargos de Declaração.

Órgãos e Entidades: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Ministério das Cidades – MICI, Município de Fortaleza e Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – Habitafor.

Embargante: Construtora Celi Ltda.

**SUMÁRIO:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. OMISSÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. RETIFICAÇÃO. CIÊNCIA AO RECORRENTE E ÀS ENTIDADES ENVOLVIDAS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A ANÁLISE DE ELEMENTOS ACOSTADOS AOS AUTOS.

## RELATÓRIO

Cuida-se de Embargos de Declaração opostos pela Construtora Celi Ltda. contra o Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário, cujo teor é o que segue abaixo:

"9.1. informar à Caixa Econômica Federal que o Município de Fortaleza/CE pode obter o ressarcimento da glosa determinada no Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário, no valor de R$ 868.174,69 (oitocentos e sessenta e oito mil, cento e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), em doze parcelas mensais e sucessivas, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes condições, formalizadas em termo aditivo regularmente celebrado entre as partes:

9.1.1. prévia apresentação, pela contratada, de garantia idônea e suficiente ao integral ressarcimento, à contratante, das importâncias liberadas, caso a obra não seja imediatamente retomada ou seu faturamento não permita a dedução das parcelas mensais;

9.1.2. incidência, sobre cada parcela, de correção monetária, calculada entre a data do pagamento indevido e a do efetivo ressarcimento, deduzidas as importâncias relativas à correção monetária referente ao período em que os valores estiveram retidos por força das medidas cautelares determinadas pelo Tribunal;

9.1.3. vencimento antecipado do saldo devedor, na falta de recolhimento de qualquer parcela;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal e ao Município de Fortaleza;

9.3. comunicar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca desta decisão, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam."

2. A embargante, em síntese, aduz a presença de contradição no Acórdão vergastado sob o argumento de que, embora o Tribunal possuísse conhecimento da glosa efetuada pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, ainda assim, autorizou o parcelamento da mencionada glosa.

3. Assevera, ademais, que o **decisum** foi omisso em não explicitar o motivo de a CAIXA ter solicitado o parcelamento da glosa, uma vez que já havia efetuado a retenção, em parcela única, no mês de setembro de 2010.

4. Explicita que, passados cerca de onze meses da data em que protocolara no TCU as razões pelas quais entende que a glosa é desnecessária, pois os valores que recebera estariam corretos, não há pronunciamento formal desta Corte sobre sua manifestação, facultada por meio de comando explícito do Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário.

5. Pondera que a glosa não poderia ter sido efetuada sem a completa análise de sua manifestação acerca da divergência nas distâncias percorridas por seus caminhões, matéria que ensejou a determinação de retenção no **decisum supra.**

6. Alega, também, que o Acórdão combatido determinou a apresentação de garantia idônea ao integral ressarcimento da glosa como condição de parcelamento, o que seria contraditório, eis que a obra não se encontra paralisada e o faturamento vincendo é suficiente à dedução das parcelas mensais, caso ela ocorra.

7. Em seguida, tece diversas considerações pelas quais entende que não houve pagamento a maior no serviço de transporte em caminhão basculante.

8. Requer, por fim, o conhecimento e o provimento dos presentes embargos para que o Tribunal:

8.1. suspenda o Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário;

8.2. esclareça a motivação do TCU para determinar, novamente, a glosa de valores já veiculada por meio do Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário;

8.3. aclare os comandos insertos nos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão combatido, haja vista que o fato de a obra não estar paralisada e, ainda, de não haver pronunciamento de mérito do TCU sobre a irregularidade apontada pela Secob impediria esta Corte de ter efetuado tais determinações;

8.4. informe o tipo de garantia que deverá prestar, por conta do parcelamento, uma vez que a glosa já fora efetuada pela CAIXA;

8.5. aprecie, de forma urgente, as considerações expendidas acerca da adequação das distâncias percorridas pelos seus caminhões basculantes; e

8.6. determine a imediata liberação dos valores retidos pela Caixa Econômica Federal.

É o Relatório.

## VOTO

Em exame os Embargos de Declaração opostos pela Construtora Celi Ltda. contra o Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário, o qual informou à Caixa Econômica Federal – CAIXA que o Município de Fortaleza/CE poderia obter o ressarcimento da glosa determinada por meio do Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário, no valor de R$ 868.174,69, em doze parcelas mensais e sucessivas, desde que atendidas as condicionantes impostas naquele **decisum.**

2. A embargante aduz que o acórdão combatido é contraditório pelo fato de o TCU, mesmo sabendo que a CAIXA já havia glosado o valor de R$ 868.174,69, em parcela única, ter determinado uma glosa e seu parcelamento que já havia sido efetuada.

3. Alega, ainda, que a deliberação guerreada é omissa, pois não explicita o motivo de a CAIXA ter solicitado o parcelamento da glosa, uma vez que a quantia retro foi objeto de retenção, em parcela única, no mês de setembro de 2010.

4. Assevera que não houve menção expressa à fundamentação legal para que este Tribunal determinasse a glosa do valor de R$ 868.174,69.

5. Questiona, por fim, o elevado lapso temporal entre a data em que protocolara no TCU as razões pelas quais entende que a glosa é desnecessária, sem a referida apreciação de seus argumentos, apontando contradição no fato de o TCU ter determinado a apresentação de garantia idônea ao integral ressarcimento da glosa como condição de parcelamento, eis que a obra não se encontrava paralisada e o faturamento vincendo seria suficiente à dedução das parcelas mensais.

6. Com essas considerações, requer, ao final:

6.1. a suspensão do Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário;

6.2. o esclarecimento da motivação do TCU para determinar, novamente, a glosa de valores já veiculada por meio do Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário;

6.3. o aclaramento dos comandos insertos nos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão combatido, pois o fato de a obra não estar paralisada e, ainda, de não haver pronunciamento de mérito do TCU sobre a irregularidade apontada pela Secob impediria esta Corte de ter expedido tais determinações;

6.4. orientação sobre o tipo de garantia que deverá prestar, por conta do parcelamento, uma vez que a glosa já fora efetuada pela CAIXA;

6.5. a apreciação, de forma urgente, das considerações expendidas acerca da adequação das distâncias percorridas pelos seus caminhões basculantes;

6.6. a indicação da fundamentação legal utilizada para a determinação de glosa determinada pelo Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário; e

6.7. a imediata liberação dos valores retidos pela CAIXA.

7. Preliminarmente, destaco que os presentes Embargos de Declaração devem ser conhecidos, porquanto opostos de forma tempestiva e em consonância com os requisitos aplicáveis à espécie, previstos no art. 287 do Regimento Interno do TCU.

8. Quanto ao mérito, antes de adentrar a análise da peça recursal apresentada pela Construtora Celi Ltda., considero oportuno traçar breve histórico da situação retratada neste processo.

9. Estes autos cuidam de auditoria realizada na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – MiCi, no período compreendido entre 18/01 e 05/03/2010, tendo por escopo fiscalizar as obras de construção de unidades habitacionais em Fortaleza/CE, vinculadas ao Contrato de Repasse n. 222.621-98/2007.

10. Diante da constatação do pagamento de serviços em quantitativos maiores aos efetivamente realizados pela Construtora Celi Ltda., este Tribunal prolatou o Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário, o qual, dentre outras medidas, decidiu, em 1º/09/2010:

"9.2. determinar ao Município de Fortaleza e à Caixa Econômica Federal que, em relação ao Contrato celebrado com a Construtora Celi Ltda.:

9.2.1. caso tenha efetuado o pagamento relativo ao quarto Termo Aditivo, adote providências com vistas a glosar o valor de R$ 868.174,69 (oitocentos e sessenta e oito mil, cento e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos) das faturas vincendas a serem pagas à contratada, tendo em vista que as distâncias tomadas como referência para pagamento do transporte do material de aterro, no âmbito daquele ajuste, foram maiores que aquelas efetivamente percorridas na execução dos trabalhos, ou apresente a este Tribunal, no prazo de quinze dias, elementos idôneos que comprovem a conformidade das distâncias adotadas para pagamento dos citados serviços em relação ao real trecho percorrido;

9.2.2. caso ainda não tenha efetuado o pagamento relativo ao quarto Termo Aditivo, adote providências com vistas a glosar o valor de R$ 762.421,84 (setecentos e sessenta e dois mil quatrocentos e vinte e um reais e oitenta e quatro centavos) das faturas vincendas a serem pagas à contratada, tendo em vista que as distâncias tomadas como referência para pagamento do transporte do material de aterro, no âmbito daquele ajuste, foram maiores que aquelas efetivamente percorridas na execução dos trabalhos, efetuando, ainda, glosa no valor de R$ 105.752,85, (cento e cinco mil setecentos e cinquenta e dois reais e oitenta e cinco centavos) no pagamento relativo ao mencionado quarto Termo Aditivo, ou apresente a este Tribunal, no prazo de quinze dias, elementos idôneos que comprovem a conformidade das distâncias adotadas para pagamento dos citados serviços em relação ao real trecho percorrido;"

11. Em 28/04/2011, a CAIXA informou que efetuou a glosa do valor de R$ 868.174,69 das faturas atestadas para a Construtora Celi Ltda. e requereu pronunciamento deste Tribunal acerca do pedido efetuado pelo Município de Fortaleza/CE de parcelamento do desconto determinado pelo **decisum supra** (fl. 358, vol. 1)**.**

12. Com efeito, este Tribunal exarou o Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário, por meio do qual foi decidido:

"9.1. informar à Caixa Econômica Federal que o Município de Fortaleza/CE pode obter o ressarcimento da glosa determinada no Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário, no valor de R$ 868.174,69 (oitocentos e sessenta e oito mil, cento e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), em doze parcelas mensais e sucessivas, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes condições, formalizadas em termo aditivo regularmente celebrado entre as partes:

9.1.1. prévia apresentação, pela contratada, de garantia idônea e suficiente ao integral ressarcimento, à contratante, das importâncias liberadas, caso a obra não seja imediatamente retomada ou seu faturamento não permita a dedução das parcelas mensais;

9.1.2. incidência, sobre cada parcela, de correção monetária, calculada entre a data do pagamento indevido e a do efetivo ressarcimento, deduzidas as importâncias relativas à correção monetária referente ao período em que os valores estiveram retidos por força das medidas cautelares determinadas pelo Tribunal;

9.1.3. vencimento antecipado do saldo devedor, na falta de recolhimento de qualquer parcela;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal e ao Município de Fortaleza;

9.3. comunicar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca desta decisão, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam."

13. Feitas tais considerações, observo que os Embargos Declaratórios são, em regra, recurso integrativo, que objetivam extirpar da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como "(...) aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso a impugnar os fundamentos da decisão recorrida." (STJ, Edcl Resp 351.490, DJ 23/09/2002).

14. Elpídio Donizetti, **in** Curso Didático de Direito Processual Civil, Del Rey, 6ª Ed., Belo Horizonte, 2005, pág. 319, assevera que os "Embargos de Declaração podem ser conceituados como o recurso que visa ao esclarecimento ou à integração de uma sentença ou acórdão.", destacando, ainda, que: "Três são as hipóteses de cabimento dos embargos de declaração: obscuridade, contradição ou omissão." (pág. 320).

15. No presente caso, teço os seguintes comentários acerca dos argumentos apresentados pela embargante.

16. Primeiramente é preciso esclarecer que o TCU **não** determinou, como afirma a embargante, o parcelamento da glosa determinada no Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário, mas apenas **facultou** ao Município de Fortaleza/CE a possibilidade de obter o ressarcimento do desconto, de forma parcelada (em 12 vezes), desde que cumpridas as condicionantes inscritas no Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário.

17. Assim, não há contradição alguma no fato de que, mesmo sapiente de que a CAIXA já havia determinado a glosa do valor de R$ 868.174,69 das faturas vincendas da Construtora Celi Ltda., o TCU decidiu facultar o parcelamento daquele desconto.

18. A questão que, no caso, não deve ser equacionada por esta Corte – eis que a competência para tal é da CAIXA –, resolve-se mediante um singelo encontro de contas, ou seja, restitui-se à empresa o valor correspondente à diferença entre 1/12 do valor de R$ 868.174,69, multiplicado pelo número de meses decorridos da data do Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário e o valor total glosado.

19. Também não vislumbro omissão quanto ao fato de o acórdão fustigado não ter mencionado a motivação da CAIXA para ter solicitado o parcelamento.

20. Colhe-se do expediente encaminhado por aquela empresa que o pedido de parcelamento partiu do Município de Fortaleza/CE, que o fez, de acordo com o descrito no documento de fl. 358 (vol. 1), no intuito de evitar possível desequilíbrio financeiro do contrato.

21. De qualquer sorte, a falta de menção expressa acerca da motivação da municipalidade em solicitar o parcelamento não implica omissão no **decisum**, pois a este Tribunal cabe deliberar sobre os pleitos que lhe são formulados cujos interesses que os motivam são os mais variados possíveis.

22. Nesse sentido, verificando a Corte que a solicitação atende o interesse público e é consentânea com os ditames legais aplicáveis à espécie, cabe o seu deferimento, sendo questão de segundo plano saber a motivação que levou o solicitante a demandar o posicionamento do Tribunal.

23. Quanto à fundamentação legal para que o TCU determinasse a glosa, tem-se que a providência foi adotada em caráter cautelar, fulcrada, portanto, no art. 276 do Regimento Interno do TCU:

"Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei n. 8.443, de 1992."

24. A determinação em foco teve por escopo garantir, sem descurar da possibilidade de ampla defesa do jurisdicionado, a salvaguarda do valor controverso até a decisão de mérito sobre a questão, que será adotada levando-se em consideração todos os elementos carreados aos autos pela Construtora Celi Ltda.

25. Dessa maneira, consoante o dispositivo acima transcrito, a oitiva da parte, com a apresentação dos elementos que entende cabíveis, **não** é condição impeditiva à concessão da medida de urgência, eis que esta pode ser deferida **inaudita altera pars.**

26. Nada obstante as considerações **supra**, tenho por adequado modificar a redação do Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário de modo que conste, de forma expressa, naquele **decisum** menção ao art. 276 do RITCU.

27. No que tange ao elevado lapso temporal decorrido entre a apresentação dos elementos pela Construtora Celi Ltda. sem que estes tenham sido apreciados, considero oportuno fixar prazo para que a unidade especializada analise os argumentos ofertados por aquela firma, ficando as demais questões atinentes ao processo, caso ainda não tenham sido examinadas, para apreciação em um segundo momento.

28. Noutro giro, quanto à garantia a ser prestada pela empresa como condicionante do parcelamento, tal qual descrito no Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário, cabem as seguintes observações.

29. A prestação de garantia visa a acautelar que o parcelamento não traga risco de impossibilidade da efetivação da glosa, ou seja, tem por escopo salvaguardar o erário de possíveis situações em que o ressarcimento tornar-se-ia dificultoso.

30. Este é o caso, por exemplo, da hipótese de que a obra seja paralisada, por iniciativa da contratada, e não haja saldo suficiente nas faturas vincendas para cobrir o valor da glosa. Nessa situação, a garantia prestada pela firma servirá para cobrir a eventual diferença de montantes apurados em um encontro de contas.

31. Em que pese a embargante assevere que a situação acima descrita não reflete a realidade da obra em foco, penso que a determinação, ainda assim, deveria ser exarada, tendo em vista a possibilidade futura de paralisação do empreendimento e a ocorrência de insuficiência de saldo nas faturas vincendas para cobrir o valor glosado.

32. Assim, é adequado conferir nova redação ao Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário de modo a ressalvar que as situações impostas como condicionantes para a concessão do parcelamento sejam observadas, caso as duas situações acima retratadas venham a ocorrer.

33. Por fim, relativamente às demais questões aduzidas pela embargante, que dizem respeito ao mérito da matéria que ensejou a determinação de glosa, tem-se que são incapazes de serem apreciadas na estreita via dos declaratórios, devendo, contudo, ser objeto de exame pela 3ª Secob quando da apreciação meritória sobre o tema.

34. Esclarecidos esses pontos, considero que os presentes declaratórios devem ser conhecidos, dando-se-lhes provimento parcial de modo a que sejam efetuadas as retificações acima indicadas nos Acórdãos ns. 2.235/2010 e 1.895/2011, ambos do Plenário.

35. Cabível, ainda, dar ciência desta deliberação ao recorrente, à Caixa Econômica Federal, ao Município de Fortaleza/CE e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Com essas considerações, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em de 31 de agosto de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
**Relator**

ACÓRDÃO Nº 2365/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-000.279/2010-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgãos e Entidades: Ministério das Cidades – MICI, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Município de Fortaleza e Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – Habitafor.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: Rafael Resende de Andrade, OAB/SE n. 5.201; Alanna Castelo Branco Alencar, OAB/CE n. 6.854; Lyanna Magalhães Castelo Branco, OAB/CE n. 17.841 e Tiago Ribeiro Rebouças, OAB/CE n. 22.745.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pela Construtora Celi Ltda. contra o Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário, o qual informou à Caixa Econômica Federal sobre a possibilidade de parcelamento da glosa de R$ 868.174,69 das faturas atestadas para a Construtora Celi Ltda. determinada no Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei n. 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela Construtora Celi Ltda., para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. conferir ao subitem 9.2. do Acórdão n. 2.235/2010 a seguinte redação:

"9.2. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar cautelarmente ao Município de Fortaleza e à Caixa Econômica Federal que, em relação ao Contrato celebrado com a Construtora Celi Ltda.:"

9.3. conferir a seguinte redação ao subitem 9.1 do Acórdão n. 1.895/2011 – Plenário, mantendo-se inalterados os subitens 9.2 e 9.3:

"9.1. informar à Caixa Econômica Federal que o Município de Fortaleza/CE pode obter o ressarcimento da glosa determinada no Acórdão n. 2.235/2010 – Plenário, no valor de R$ 868.174,69 (oitocentos e sessenta e oito mil, cento e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), em doze parcelas mensais e sucessivas, desde que o saldo das faturas vincendas a que faz jus a Construtora Celi Ltda. seja suficiente para a cobertura daquele valor;

9.1.1. caso a obra seja paralisada, por iniciativa da contratada, ou, ainda, que não haja saldo suficiente nas faturas vincendas para cobrir o valor descrito no subitem **supra**, o parcelamento fica condicionado ao atendimento dos seguintes requisitos, que deverão ser formalizadas mediante termo aditivo regularmente celebrado entre as partes:

9.1.1.1. prévia apresentação, pela contratada, de garantia idônea e suficiente ao integral ressarcimento, à contratante, das importâncias liberadas, caso a obra não seja imediatamente retomada ou seu faturamento não permita a dedução das parcelas mensais;

9.1.1.2. incidência, sobre cada parcela, de correção monetária, calculada entre a data do pagamento indevido e a do efetivo ressarcimento, deduzidas as importâncias relativas à correção monetária referente ao período em que os valores estiveram retidos por forças das medidas cautelares determinadas pelo Tribunal;

9.1.1.3. vencimento antecipado do saldo devedor, na falta de recolhimento de qualquer parcela;"

9.4. determinar à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras que, no prazo de 15 (quinze) dias da ciência deste Acórdão, efetue, caso ainda não tenha analisado as demais questões versadas neste processo, em caráter prioritário, a análise dos elementos acostados aos autos pela Construtora Celi Ltda., no que tange à controvérsia acerca das distâncias percorridas por caminhões basculantes que ensejou a determinação de glosa no contrato com aquela empresa, manifestando-se sobre a adequação das distâncias utilizadas como referência para os pagamentos à contratada;

9.5. dar ciência desta Deliberação à embargante, à Caixa Econômica Federal, ao Município de Fortaleza/CE e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional,

encaminhando-lhes cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2365-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

**TC 000.386/2011-1**

Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.
Responsável: Lindenilton Pereira de Arruda, Encarregado de Tesouraria, CPF 571.514.665-87.

**SUMÁRIO**: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. FALTA DE NUMERÁRIO. NÃO-PAGAMENTO DE CONTAS. REVELIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

1. Julgam-se irregulares as contas do Responsável em face da prática de desvio de recursos, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea **d**, da Lei n. 8.443/1992.

2. Em face da gravidade das infrações cometidas, aplica-se ao Responsável a multa prevista no art. 57 da referida Lei, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 do mesmo diploma legal.

**RELATÓRIO**

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em razão de irregularidades praticadas pelo Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, Encarregado de Tesouraria da Agência Central dos Correios em Goiânia/GO.

2. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (peça 1, fl. 210) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, fl. 213).

3. No âmbito deste Tribunal, o Responsável foi citado para apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências abaixo descritas, ou recolher aos cofres da ECT as quantias correspondentes, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora (peça 7, fls. 1/3):

3.1. falta de numerário no valor de R$ 27.275,19, no Caixa de Retaguarda da Agência, na data de 09/01/2007, em razão da falta de controle e por não conferir exaustivamente o saldo da unidade em confronto com o saldo contábil;

3.2. falta do recurso financeiro disponibilizado na Autorização de Pagamento (AP) P6 5727, no valor de R$ 224.826,32, em 21/06/2007, para quitação de faturas das unidades da ECT junto à Companhia Energética de Goiás (Celg);

3.3. pagamento de juros e multas no valor de R$ 5.307,46, pela não quitação ao fornecedor Celg, com recurso financeiro disponibilizado pela AP P6 5727, de 21/06/2007;

3.4. falta de recurso financeiro disponibilizado na Autorização de Pagamento (AP) P6 5457, no valor de R$ 4.387,00, em 09/06/2007, para quitação de faturas da Companhia de Telecomunicações do Brasil Central.

4. Devidamente notificado (fl. 01, peça 8), o Responsável permaneceu silente, razão pela qual o Auditor Federal de Controle Externo lavrou a seguinte instrução (fls. 1/3, peça 9):

"4. As irregularidades acima foram originalmente detectadas em procedimentos internos de inspeção da ECT e em sindicâncias subsequentes, nos processos: GINSP/DR/GO 1.010/2007 (relatórios às pág. 23/29 e 69/79 da peça 2) e GINSP/DR/GO 1.023/2007 (peça 2, p. 23/61 e 81/125) e REOP05/DRGO 7/2008 (relatórios às pág. 63/67 e 127/131 da peça 2). Os relatórios sindicantes e processantes examinaram as diversas irregularidades considerando as provas documentais e testemunhais obtidas e as atribuições legais e regulamentares do cargo do responsável. Alguns documentos probatórios dos fatos e da regularidade dos procedimentos processantes constam das pág. 213/357 da peça 2.

4.1 Dentre os diversos depoimentos colhidos, exemplifica-se o do responsável em tela (p. 273/275 da peça 2), colhido em 03/08/2007, no qual assume a falta de conhecimento e controle, de acompanhamento dos numerários da tesouraria sob seu encargo e responsabilidade.

5. O ex-tesoureiro apresentou alegações de defesa (por meio de advogado), antes mesmo da fase interna da TCE (pág. 359/399 da peça 2 e 3/19 da peça 1; e pág. 21/89 da peça 1), que, analisadas pelas comissões processantes da ECT (pág. 71/79, 105/115 da peça 2), foram consideradas insuficientes para descaracterizar sua responsabilidade.

6. A assessoria jurídica, em três pareceres correspondentes aos três processos sindicantes (fl. 93/119, 121/155, 157/163, peça 1), concluiu e propôs a responsabilização cível do tesoureiro pelos débitos apurados, a rescisão contratual trabalhista, por justa causa, e a instauração de TCE, dentre outras medidas (fl. 117/119, 153/155, 163, peça 1), sobrevindo decisões administrativas aplicando a responsabilização e a penalidade sugeridas (peça 1, fl. 165/171). Foram ainda comunicados o Ministério Público Federal (fl. 173/183, peça 1,) e a Polícia Federal (fls. 185/201 peça 1), para as providências de suas alçadas.

7. Sobreveio, então, a instauração da presente tomada de contas especial, cujo relatório (fls. 17/21, peça 2) sucintamente ratificou as conclusões das instâncias processantes e jurídicas da ECT/GO.

8. O Controle Interno certificou a irregularidade das contas (fls. 207/210, peça 1), tendo o Ministro de Estado das Comunicações registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 1, p. 213).

9. Neste Tribunal, a Secex/GO propôs a citação do Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, ex-Encarregado de Tesouraria da Agência Central dos Correios em Goiânia-GO, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres da ECT as importâncias atualizadas relativas aos débitos apurados (item 3 retro).

**EXAME TÉCNICO CONCLUSIVO**

10. Citado, conforme peças 6 a 8, o ex-tesoureiro postal ficou silente, configurando sua revelia, que implica prosseguimento regular do processo para todos os efeitos legais.

11. Conforme sumariado no item 4 retro, a responsabilização do citado revel fundamentou-se em provas documentais, testemunhais e factuais. As apurações levadas a efeito pela ECT trazem provas

robustas do fato e da sua autoria, do débito e alcance, advindas de contagem de numerário, inspeções físicas, verificação das competências legais de controle e guarda de numerários que tem o acusado, das suas declarações e de outros testemunhos colhidos.

12. Dessa forma, há que se ratificar as apurações da ECT até aqui, consolidadas na presente tomada de contas especial, responsabilizando o Sr. Sandoval de Souza Pinto Sobrinho pelo débito apurado. Não haveria outro deslinde possível."

5. Diante do exposto, a Secretaria de Controle Externo em Goiás, em manifestações uniformes (peças 8, 9 e 10), propõe a este Tribunal:

5.1. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, Encarregado de Tesouraria da Agência Central dos Correios em Goiânia-GO, dando-se prosseguimento ao processo, a teor do disposto no art.12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

5.2. julgar irregulares as contas do referido responsável, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inc. III, alínea **d**, da Lei n.8.443/1992, c/c art. 209, inciso IV, do RI/TCU, condenando-o ao pagamento das quantias devidas (especificadas no item 13 retro), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para a comprovação, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU), do recolhimento da dívida aos cofres da ECT, na forma da legislação em vigor;

5.3. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

5.4. autorizar o parcelamento das dívidas em até 24 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 dias;

5.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

5.6. solicitar, com fundamento no artigo 61 da Lei n. 8.443/1992 c/c o artigo 275 do Regimento Interno do TCU, à Advocacia-Geral da União, por intermédio do MP/TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens do responsável;

5.7. remeter cópia desta deliberação à ECT e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, para conhecimento e providências julgadas cabíveis.

6. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Secex/GO, sem prejuízo de propor, ante a gravidade da infração cometida, que o responsável seja considerado inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno do TCU (peça 12).

É o relatório.

## VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em razão de irregularidades praticadas pelo Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, Encarregado de Tesouraria da Agência Central dos Correios em Goiânia – GO.

2. Inicialmente, esclareço que trago este processo à apreciação do Plenário, em razão de proposta de aplicação da penalidade prevista no art. 60 da Lei n. 8.443/1992.

3. As irregularidades em questão consistem na falta de numerário detectada em três oportunidades: a primeira, no saldo a menor de R$ 27.275,19 do Caixa de Retaguarda da Agência; a segunda, na ausência de quitação de faturas da Companhia Energética de Goiás – Celg, para a qual havia sido

disponibilizada a soma de R$ 224.826,32, omissão que gerou o acréscimo de juros e multas no valor de R$ 5.307,46; a terceira, no não-pagamento de faturas da Companhia de Telecomunicações do Brasil Central, no valor de R$ 4.387,00.

4. Devidamente citado, o Responsável não apresentou alegações de defesa. Assim, deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

5. A ECT instaurou um processo de sindicância específico para a apuração de cada ocorrência. No Processo/GINSP/GO-1.010/2007, tratou-se da falta de numerário na Agência de Correio Central/DR/GO, no valor de R$ 36.768,99, verificada em levantamento financeiro realizado no dia 13/07/2007 pela Gerência de Inspeção/GO; após as apurações, o saldo devedor foi reduzido para R$ 27.275,19. Os elementos básicos para a caracterização da responsabilidade do agente foram consignados no Relatório Final autuado às fls. 69/79 da peça 2, do qual extraio o seguinte excerto:

"DAS APURAÇÕES

(...)

Com a constatação da falta de numerário na Agência Central de Goiânia, no dia 13/07/07, no valor de R$36.768,99 (trinta e seis mil e setecentos e sessenta e oito reais e noventa e nove centavos), foi proposta a designação dos Inspetores Regionais Edmar Cardoso da Silva, mat. 8.327.562- 2 e Junior Carlos dos Santos, mat. 8.330.465-7, para realização das apurações na modalidade de Sindicância Sumária (fl. 01).

Em 30/07/2007, a Gerência de contabilidade e Controle Financeiro apresentou o Relatório Técnico (fls. 49/81), o qual retifica o valor constatado entre o saldo físico e o contábil na AC Central/DR/GO, em virtude de lançamentos contábeis que estavam pendentes de regularização. Dessa forma, foi realizada a entrada na conta Prejuízo a Apurar Delito Interno, no valor de R$ 10.000,00 (fl. 69) e uma saída na mesma conta no valor de R$506,20 (fl. 75), reduzindo o saldo devedor para R$ 27.275,19 (vinte sete mil duzentos setenta cinco reais e dezenove centavos) (fl. 50).

Foi constatado, também, nos levantamentos realizados nos Caixas de Atendimento e no Caixa Retaguarda da Tesouraria da AC Central/DR/GO, a falta de etiquetas e comprovantes, cadastrados no Sistema SARA e inexistentes na unidade (fls. 22/24).

CONSIDERAÇÕES

O empregado Lindenilton Pereira de Arruda, encarregado de tesouraria da AC Central/DR/GO, declarou que não se apropriou do numerário faltante, entretanto, informa em seu Termo de Declarações (fls. 82/83), que: 'não tinha controle do valor real que faltava na tesouraria, não sabe precisar o valor faltante, porque não fez a conferência do caixa no seu último dia de trabalho, antes de sair de férias. Informou, ainda, que não tinha controle do saldo da unidade há alguns dias e que não sabe precisar qual seria a diferença existente na tesouraria'. Dessa forma, o empregado assume a responsabilidade pela falta do numerário, em virtude da sua falta de controle e descumprimento do MANORG, MOD. 21, CAP. 11, item 4.3, alínea **h** (fls. 85/86): compete ao Encarregado de Caixa 'providenciar os lançamentos contábeis nos diversos modelos, zelando pela manutenção de uma boa apresentação e estabelecer, diariamente, o confronto entre o saldo físico e o contábil.'

Quando o empregado Lindenilton informa que: 'efetuou todas as movimentações financeiras realizadas na tesouraria, tais como: saques, depósitos, pagamentos de AP's e demais lançamentos contabilizados até o dia 09/07/2007, por volta do meio dia', e informa, também, que: 'não passou a tesouraria para a sua substituta', descumpriu orientações passadas por meio da CI/SUFIN/GECOF/DR/GT — 001/2006, em 31/01/2006, para efetuar a passagem da tesouraria, com a devida conferência do saldo em dinheiro, sendo que o saldo físico deve ser igual ao contábil, o estoque físico de todos os produtos e etiquetas estejam em conformidade com a quantidade e sequência numérica (fl. 87).

O empregado Valdeci Romano Borges e o empregado Lindenilton concordam que no dia 09/07/2007, AP's — Autorizações de Pagamentos foram pagas. No entanto, o Lindenilton não se lembra quais os seus valores, mas o Valdeci declarou que no fechamento do Caixa Retaguarda, percebeu, no sistema SARA, que o saldo contábil da Agência estava negativo em aproximadamente R$40.000,00,

verificou que haviam sido pagas duas AP's, uma no valor de R$ 60.153,00 e outra de R$ 37.741,00, totalizando R$ 97.894,00, e havia somente uma entrada no SARA do valor de R$ 60.153,00. Para regularizar o saldo negativo de aproximadamente R$ 40.000,00, deu entrada no valor de R$37.741,00 e outra entrada de R$ 2.149,00 do Banco Postal, ficando o saldo contábil no sistema zerado. Entretanto, ao conferir o numerário físico, constatou uma diferença a menor de aproximadamente R$ 37.000,00.

Portanto, caso a AP de R$37.741,00 não fosse contabilizada na tesouraria, o valor negativo não seria identificado no momento da conferência do ORE — Caixa Retaguarda.

ANÁLISE DA DEFESA

(...)

A alegação que todos os desvios ocorreram com utilização da senha e cartão da funcionária Elina Arantes Santos de Meio se baseia somente nas fitas do caixa, no entanto o empregado Lindenilton Pereira de Arruda, como administrador local do SARA, poderia inserir/retirar empregados no sistema, solicitar cartão e cadastrar senhas, e no seu Termo de Declarações o mesmo informou que: 'Todas as operações realizadas no Caixa Retaguarda no nome da empregada Elina Arantes e Marilene Sousa Silva Nunes até o dia 09/07/2007, até por volta do meio dia, foi apenas em virtude da necessidade de utilizar o cartão delas para recolhimento de numerário do Banco Postal, porque não tinha o cartão'.

Quando foi detectada a diferença, conforme portaria PRT/GT-0866/2005, o empregado Lindenilton era o responsável pela tesouraria da AC Central de Goiânia/GO, não cabendo a outrem a responsabilidade daquele setor. Portanto, seria ilógico incluir no procedimento os demais empregados, já que é previsto nas normas da ECT designar empregados por meio de portaria para assumir uma função e nesta definir as suas responsabilidades.

Os valores foram apurados em dias que o servidor estava de férias em razão de o empregado Lindenilton Pereira de Arruda não ter efetuado a passagem da tesouraria da Agência Central/GO para a sua substituta, no dia 09/07/2007, ter se ausentado sem explicações ao seu superior imediato, dessa forma, deixou para que outros fizessem a conferência da tesouraria.

O fato de o empregado Valdeci Romano Borges, às folhas 43, declarar que o caixa retaguarda estava cadastrado no nome da Elina, e que ela, a Agenária e o Clovis possuem o cartão do SARA, do caixa retaguarda, vem reforçar a falta de controle do encarregado da tesouraria, Lindenilton Pereira de Arruda, pois como Administrador Local do sistema SARA, o mesmo poderia cancelar cartões, mudar o nome cadastrado no caixa retaguarda se entendesse necessário.

(...)

Os demais componentes da tesouraria foram ouvidos a Termo de Declarações e não constatamos indícios de participação deles na falta de numerário encontrada na tesouraria da Agência Central/GO, uma vez que os empregados lotados na tesouraria somente executavam qualquer tarefa com a anuência do encarregado da tesouraria, Lindenilton Pereira de Arruda, que detinha a função.

O fato de nos antecedentes do servidor, Lindenilton Pereira de Arruda, não existir alguma falta que o desabone, algum processo administrativo, alguma sansão, não é suficiente para afirmar a sua inocência. No presente processo, é ressaltado que o mesmo já foi apurador, no sentido de caracterizar que ele tem conhecimento dos procedimentos para fazer a passagem da tesouraria para quem o substituiria em suas férias.

Não vinga a afirmação da defesa de 'que inexiste nos autos (...) comprovação dos fatos, pois a informação parte somente do depoimento do sindicado', uma vez que, ao ser designado para assumir a tesouraria da Agência Central de Goiânia/GO, o empregado Lindenilton assumiu a responsabilidade daquele setor e, portanto, enquanto a PRT/GT-866/2005, de 01/06/2005, estivesse em vigor, ele seria o responsável pelo setor.

(...)

Não há que se falar em inexistência de provas, já que o empregado Lindenilton Pereira de Arruda se ausentou da tesouraria da Agência Central de Goiânia, em 09/07/07, por volta do meio dia, não informando seu paradeiro, não conferindo o numerário e produtos da tesouraria e não mantendo controle efetivo do numerário em cofre. Em suas declarações informou que: 'Antes de sair no dia 09/07/2007, após o almoço, deixou o cofre aberto para que a sua substituta desse início à contagem de numerário para

que, quando voltasse à tarde, terminasse a conferência e fizesse a passagem da tesouraria à empregada Agenária Luzia'. Dessa forma, assumiu toda a responsabilidade por quaisquer irregularidades que fossem detectadas posteriormente."

6. O Processo/GINSP/GO/1.023/2007 teve por objeto o não-pagamento de contas da Celg vencidas em 30/06/2007, para o qual havia sido disponibilizado o montante de R$ 224.826,32, por meio da Autorização de Pagamento P6 527, e também do acréscimo de juros e multas moratórias no valor de R$ 5.307,46. Com base em depoimentos e documentos coletados no decorrer da Sindicância, o Relatório Final de fls. 81/125 (Peça n. 2) cataloga as seguintes condutas irregulares, por parte do ex-Servidor, que concorreram para a provocação de danos à empresa (fls. 115/124):

• não-comprovação do pagamento ao fornecedor CELG (Companhia Energética de Goiás), relativa às faturas das unidades da ECT, vencidas no dia 30 de junho de 2007;

• falta do recurso financeiro disponibilizado, por meio da Autorização de Pagamento (AP) P6 5727, no valor de R$ 224.826,32, recebido pelo notificado, em 21/06/2007, para pagamento das referidas faturas que não foram adimplidas, nem encontradas nos balancetes e/ou na tesouraria;

• contabilização irregular de saída do valor R$ 224.826,32 no balancete da Agência Central, bem como o registro indevido no sistema financeiro SARA, referente ao recurso financeiro disponibilizado pela AP P6 5727;

• retirada de valor da Empresa para interesse particular, segundo termo de declaração do notificado;

• ocultação da falta de numerário, utilizando-se de recolhimento contábil da reserva, que se regularizava e, em seguida, de outros recolhimentos apenas contábeis; com isso, "administrava", ao longo do tempo, a falta de dinheiro na tesouraria, segundo o depoimento do notificado;

• liquidação irregular de compromissos, cujas saídas já haviam sido efetuadas no sistema SARA (BDF) em dias anteriores, beneficiando-se do recurso que o SARA tinha em disponibilidade na unidade;

• recolhimento fictício de valor para que o saldo se apresentasse regular;

• descuido com o patrimônio da ECT, deixando aberto o cofre e abandonada a tesouraria que se encontravam sob sua responsabilidade;

• realização irregular de operações financeiras no caixa retaguarda do sistema de automação no nome da empregada Elina Arantes Santos de Meio;

• desleixo em relação aos valores da ECT, sob a responsabilidade do notificado,

• utilização de valores dos Correios, retirados da Empresa, para emprego em casas de jogos;

• não-comunicação das irregularidades à Chefia imediata;

• cadastro e operacionalização do caixa retaguarda do sistema de automação financeira no nome da empregada Elina Arantes Santos;

• descumprimento do regimento interno, relativo à agência pluripessoal, em relação ao encarregado de tesouraria, que preconiza:

"4.3 Compete ao Encarregado de Caixa

a) receber, guardar e distribuir os valores destinados à venda na agência;

(...)

f) efetuar o recolhimento de numerário, cheques e outros valores de acordo com o estabelecido em documentos próprios;

g) providenciar os lançamentos contábeis nos diversos modelos, zelando pela manutenção de uma boa apresentação e estabelecer, diariamente, o confronto entre o saldo físico e o contábil;

i) elaborar o balancete da agência para encaminhamento ao órgão competente;

j) exercer outras atividades inerentes à sua função e %ou às confiadas pelo chefe da agência."

• desrespeito ao Manual de Administração de Recursos, Operações e Controle Financeiro (MANAF), módulo 3, capítulo 7, item 2, Manuseio e Guarda de Numerário e Outros Valores, que estabelece:

"2.4 A guarda do numerário sob a responsabilidade do Encarregado de Tesouraria, deve ser efetuada em cofre que mantenha boas condições de uso, com chave, segredo e sempre que possível, outros dispositivos de segurança:

a) o cofre deve ser mantido sempre fechado à chave e com o segredo ativado, sendo aberto apenas no momento em que seja necessário guardar ou retirar numerário;

b) a abertura do cofre não deve ser feita na presença de empregados que não estejam envolvidos nessa atividade ou ainda, de quaisquer outras pessoas, incluindo nesse rol os encarregados de limpeza do local ou prestadores de serviços;

c) após a operação de abertura e fechamento do cofre, a chave deve ser retirada da fechadura e mantida pelo Encarregado de Tesouraria em local seguro; e"

• descumprimento dos deveres preconizados no Regulamento Disciplinar de Pessoal, [segundo o qual] todo empregado deve:

"a) comparecer com assiduidade ao trabalho no início da jornada estabelecida e somente se retirar ao seu término, apresentando prontamente ao seu superior hierárquico as justificativas de falta, entrada tardia, ou saída antecipada, sempre que isso acontecer;

b) realizar as atividades e tarefas de seu cargo ou função, no trabalho, dentro das normas de conduta estabelecidas, acatando e cumprindo ordens, relativas às suas atribuições profissionais, emanadas de seus superiores, dentro da estrutura hierárquica em que esteja inserido, evitando desperdício de tempo, trabalho e material;

f) levar ao conhecimento do seu chefe imediato qualquer indício de irregularidade de que tiver ciência, sob pena de responsabilidade;

(...)

s) ser probo, reto, leal e justo;

(...)

w) manter-se atualizado com as instruções, as normas de serviço e a legislação pertinentes ao órgão onde exerce suas atividades, observando-as em todos os seus aspectos;

(...)

bb)disseminar cultura de cuidado e zelo com o patrimônio e com a imagem da Empresa;

ff) disseminar o conhecimento, cumprir e fazer cumprir leis, normas regulamentares, inclusive este regulamento, políticas e o Código de Ética da ECT."

• infringência às proibições do Regulamento Disciplinar de Pessoal, que estabelece que todo empregado deve se abster de:

"i) retirar da Empresa, para fins que não sejam do interesse desta, qualquer peça, objeto ou equipamento, documento ou informações, ou utilizar material ou pessoal da Empresa para fins particulares ou de terceiros;

(...)

m) praticar ou favorecer jogos de azar, contrários à lei, dentro do recinto da Empresa;

(...)

o) promover, permitir ou contribuir para que o nome da Empresa, de colegas ou de superiores sejam envolvidos em onda de notícias falsas ou alarmistas, capazes de criar tensão nos empregados;

p) ausentar-se do serviço durante o expediente, sem motivo que justifique ou prévia autorização do chefe imediato;

q) apropriar-se de bens pertencentes à Empresa, aos seus empregados ou a terceiros;

(...)

x) valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

y) proceder de forma desidiosa;

z) quando gestor, atribuir ao empregado atividades ou serviços diferentes daqueles próprios de seu cargo/função, salvo nos casos de substituição por impedimento temporário previsto nas normas internas da Empresa, ou para fazer face a motivo de força maior, seja para atender à realização ou

conclusão de serviços inadiáveis cuja inexecução possa acarretar prejuízo manifesto;

aa) exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com as suas atividades na ECT, durante o horário de trabalho;

(...)

ee) consignar informações inverídicas em documento da Empresa ou dar nota falsa sobre entrega de objetos postais".

7. O Processo/REOP/05/DR/GO-007/2008 destinou-se a averiguar a não-quitação de contas da Companhia Telefônica Brasil Central – CTBC, vencidas em 09/05/2007, no valor de R$ 4.378,09; o Relatório Final de fls. 127/131 (peça 2) contém as seguintes informações:

"2. DAS APURAÇÕES

2.2. Conforme CI/ADM/GERAD/GO-198/2007 do dia 17/12/2007, consta reclamação da Companhia Telefônica – CTBC por falta de pagamento das seguintes faturas (fls. 1/2):

| CÓDIGO DE BARRAS | AGÊNCIA | DATA DE VENCIMENTO | VALOR (R$) |
|---|---|---|---|
| 84660000005-9 09210004000-2 02137322030-6 01851476500-9 | AC Itumbiara | 10/05/2007 | 509,21 |
| 84640000004-4 19170004000-6 00024691970-8 01851883700-2 | CDD Itumbiara | 10/05/2007 | 419,17 |
| 84690000034-6 49710004000-3 00024692000-3 01851883600-4 | Agências subordinadas a REOP/06/DR/GO | 10/05/2007 | 3.449,71 |

TOTAL R$ 4.378,09

2.3. No dia 17/12/2007, a GECOF/DR/GO, por meio da CI/SPAC/GECOF/DR/GO-0377/2007, orientou o gestor da Agência Central de Goiânia/GO (Galdino de Paula e Silva, matrícula 8.330.419-3, Administrador Júnior), que efetuasse a quitação das 03 (três) contas telefônicas da Companhia Telefônica – CTBC no aplicativo SARA (fl. 08).

2.4. A Pendência de irregularidade foi contabilizada no dia 19/12/2007 na Conta Prejuízo Apurar Delito Interno – Saída, no valor de R$ 4.378,09 (fl. 23).

2.5. DO TERMO DE DECLARAÇÃO:

O empregado Galdino de Paula e Silva, matrícula 8.330.419-3, Administrador Júnior, gerente da Agência Central de Goiânia/GO, à época, declarou que no período do ocorrido (10/05/2007) era o gerente da Agência Central de Goiânia/GO. Que o encarregado da tesouraria era o empregado Lidenilton Pereira de Arruda, matrícula 8.330.425-8, sendo o mesmo responsável por gerir o processo de pagamento de SAN's (Solicitação de Adiantamento de Numerário) e AP's (Autorização de Pagamentos), inclusive era o portador do cartão da unidade que dá acesso as contas. Que o Lidenilton recebia em mãos toda a documentação diretamente da GECOF/DR/GO e pessoalmente providenciava os pagamentos, fato que era rotina na unidade antes mesmo do declarante ser o gestor da unidade. Que o processo de pagamento seguia o seguinte fluxo: geração da conta pela empresa fornecedora, solicitação de autorização para pagamento, bloqueio orçamentário, emissão da SAN (Solicitação de Adiantamento de Numerário) ou AP (Autorização de Pagamento) pela GECOF/DR/GO, assinatura dos documentos pelos gestores (Gabinete/DR/GO e GECOF/DR/GO) autorizando os pagamentos, encaminhamento do documento direto para a tesouraria da Agência Central de Goiânia/GO, sendo entregue em mãos (não passava pela gerência), solicitação do numerário para a GECOF/DR/GO por e-mail e/ou Cl, pagamento da conta e devolução do comprovante de pagamento para a GECOF/DR/GO.

Que por esta rotina não estar manualizada o declarante não tinha acesso a todos os pagamentos e quando era acionado (às vezes) pela GECOF/DR/GO por alguma pendência ou reclamação, prontamente atendia ao chamado, buscando solução imediata. Que só tomou conhecimento do fato no momento em que a REOP/05/DR/GO o convidou para colher o Termo de Declaração (fl. 12).

2.6. Foi enviada, no dia 21/01/2008, a Carta CT/REOP/05/DR/GO-018/2008, convocando o ex-empregado da ECT o Sr. Lidenilton Pereira de Arruda, para prestar depoimento com relação ao dossiê CI/SPAC/0403-2008, porém não foi possível localizá-lo (fls. 13/14).

2.7. Foi juntada aos autos Portaria de Designação do empregado Lidenilton Pereira de Arruda, matrícula 8.330.425-8, Técnico e, Atendimento em Vendas Pleno, Encarregado de Tesouraria da Agência Central de Goiânia/GO, á epoca (fls. 16/18).

2.8. DA CARTA DE COBRANÇA AO EMPREGADO

2.8.1. No dia 22/02/2008 foi enviado ao Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, matrícula 8.330.425-8, Técnico em Atendimento e Vendas Pleno, Encarregado da Tesouraria da Agência Central de Goiânia/GO, à época, Carta de Cobrança (fl. 26), acerca da irregularidade: quitação das Contas telefônicas da Companhia Telefônica – CTBC, com vencimento em 10/05/2007, oriundas da circunscrição da REOP/06/DR/TO (item 2.2. do relatório), no valor de R$ 4.378,09. O empregado firmou recibo no AR (Aviso de Recebimento) no dia 29/02/2008 (fl. 38).

2.8.2. O Sr. Lindenilton Pereira de Arruda não apresentou manifestação com relação ao não pagamento das Faturas da Companhia Telefônica – CBTC, relacionadas na CI/SPAC/GECOF/DR/GO-0377/2007 (fl. 08), perfazendo o valor total de R$ 4.378,09 (quatro mil e trezentos e setenta e oito reais e nove centavos).

3. CONCLUSÃO:

Em análise aos autos do processo concluímos que o ex-empregado, o Sr. Lidenilton Pereira de Arruda, matrícula 8.330.425-8, Técnico e, Atendimento em Vendas Pleno, Encarregado de Tesouraria da Agência Central de Goiânia/GO, à época, é o responsável pela não quitação das contas da Companhia Telefônica – CTBC, oriundas da circunscrição da REOP/06/DR/GO (item 2.2. do relatório), no valor de R$ 4.378,09 (quatro mil e trezentos e setenta e oito reais e nove centavos).

O MANORG (Manual de Organização), Módulo 21, Capítulo 11, Anexo 2, Item 3.2, prevê que o empregado deverá: alínea **a**) 'executar os serviços financeiros de acordos com as normas vigentes'; alínea **b**) 'Prestar contas do movimento contábil e financeiro da Agência, mantendo os registros corretos e em dia' (fl. 30).

De acordo com o Manual de Pessoal da ECT, Módulo 46, Cap. 2, item 5.6: 'Todo empregado é responsável por quaisquer danos ou prejuízos de qualquer natureza que vier a causar à Empresa, por dolo ou culpa, cujo montante será definido através de devido procedimento de apuração, conforme as normas previstas pela Empresa'.

8. Conforme se observa das transcrições acima efetuadas, o Responsável valeu-se das competências inerentes ao exercício do cargo de Encarregado da Tesouraria para deixar de fazer pagamentos dos quais a ECT era devedora, ou simplesmente suprimir numerário cuja guarda estava sob sua administração, causando danos à empresa.

9. Dessa forma, inexistindo nos autos indícios de boa-fé, as contas do Sr. Lindenilton Pereira de Arruda devem, desde logo, ser julgadas irregulares, com fundamento no disposto pelo art. 16, inciso III, alínea **d**, da Lei n. 8.443/1992.

10. Acertadas também se revelam as propostas de aplicação ao responsável da multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, dada a gravidade da infração apurada, e da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno do TCU.

11. Por fim, cabe encaminhar cópia do Acórdão adotado, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, à Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

Diante do exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2366/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 000.386/2011-1
2. Grupo: I; Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.

3. Responsável: Lindenilton Pereira de Arruda, Tesoureiro, CPF 571.514.665-87.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Goiás.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em razão de irregularidades praticadas pelo Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, Encarregado de Tesouraria da Agência Central dos Correios em Goiânia/GO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Lindenilton Pereira de Arruda, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **d**, e 19, **caput**, da Lei n. 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, na forma do Acórdão n. 1.603/2011 - Plenário:

| Valor (R$) | Data |
|---|---|
| 27.275,19 | 13/07/2007 |
| 224.826,32 | 21/06/2007 |
| 4.387,00 | 09/06/2007 |
| 5.307,46 | 21/06/2007 |

9.2. aplicar multa ao Responsável, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), com base no disposto pelo art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. inabilitar o Responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo prazo de 6 (seis) anos, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e do art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o antecedem:

9.5.1. à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992;

9.5.2. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que adote as providências necessárias à inclusão do nome do Responsável no cadastro de gestores inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com base no art. 60 da Lei n. 8.443/1992 e no art. 270 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2366-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 015.752/2011-9
Natureza: Representação.
Entidades: Serviço Social da Indústria / Departamento Regional de São Paulo – Sesi/SP e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial / Departamento Regional de São Paulo – Senai/SP.
Interessada: Planinvesti Administração e Serviços Ltda. (CNPJ 02.959.392/0001-46).

**SUMÁRIO**: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO E MANUSEIO DE VALE ALIMENTAÇÃO, NA FORMA DE CARTÃO ELETRÔNICO OU TECNOLOGIA SIMILAR, PARA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS CREDENCIADOS. INSUBSISTÊNCIA DOS ALEGADOS INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO E DIRECIONAMENTO DO CERTAME. NECESSIDADE DE REDUZIR A TERMO OS CRITÉRIOS TÉCNICOS QUE RESPALDARAM A FIXAÇÃO DO NÚMERO MÍNIMO DE ESTABELECIMENTOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

Na licitação para contratação de empresa especializada no fornecimento de vale alimentação, na forma de cartão eletrônico ou tecnologia similar, apesar de discricionária a fixação do número mínimo de estabelecimentos credenciados, o gestor deve estar respaldado em estudo técnico para fixar tal número, devendo reduzir a termo o referido estudo e juntá-lo aos autos do processo licitatório.

## RELATÓRIO

Cuida-se da Representação formulada pela empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, contra possíveis irregularidades constantes do Edital de Concorrência Pública n. 61/2011, conduzido conjuntamente pelo Serviço Social da Indústria/Departamento Regional de São Paulo – Sesi/SP e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional de São Paulo – Senai/SP (Peça n. 1).

2. A aludida Concorrência tem por objetivo a contratação de empresa especializada no fornecimento e manuseio de vale alimentação, apresentado na forma de cartão magnético ou tecnologia similar, para aquisição de produtos em estabelecimentos comerciais credenciados, existentes em municípios informados no Anexo C do referido Edital. A quantidade estimada de cartões por mês é de 6.550, dos quais 6.050 para o Sesi/SP e 500 para o Senai/SP, com valor mensal de R$ 428.766,00 e anual de R$ 5.145.192,00 (subitem 4.3 do Edital, Peça n. 12, p. 10). O julgamento das propostas será pela menor taxa de administração (subitem 7.1 do Edital, Peça n. 12, p. 13).

3. A representante solicitou a suspensão do certame e a retificação do Edital da Concorrência n. 61/2011, de modo a afastar as exigências constantes dos subitens 10.7 e 10.8, consideradas restritivas à

competitividade da licitação (Peça n. 1). Eis o teor dos subitens editalícios ora questionados (com a retificação da errata de Peça n. 32/39):

"10.7. A regra objetiva que estabelece o número mínimo de estabelecimentos credenciados (rede credenciada), por município, é apresentada na tabela a seguir:

| População do Município fonte IBGE/DOU (em habitantes) | Número mínimo de estabelecimentos credenciados |
|---|---|
| Abaixo de 10.000 | 1 |
| De 10.001 a 20.000 | 2 |
| De 20.001 a 30.000 | 3 |
| De 30.001 a 40.000 | 5 |
| De 40.001 a 50.000 | 10 |
| De 50.001 a 70.000 | 15 |
| De 70.001 a 100.000 | 20 |
| De 100.001 a 500.000 | 25 |
| De 500.001 a 1.000.000 | 50 |
| Acima de 1.000.000 | 75 |

10.8. A rede credenciada da empresa proponente vencedora deverá, no que tange aos municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Osasco e Guarulhos contemplar, necessariamente, 3 (três) diferentes redes de hipermercados."

4. Na primeira instrução da Secex/SP (Peça n. 4), foi proposto o conhecimento da Representação, bem como a adoção de medida cautelar no sentido de suspender o prosseguimento do certame, e a autorização para realizar a oitiva das partes.

5. No Despacho da Peça n. 8, determinei, além de diligência aos representados para obtenção de informações atualizadas sobre o certame, a realização da oitiva prévia do Sr. Walter Vicioni Gonçalves, Superintendente Operacional do Sesi/SP e Diretor Regional do Senai/SP, a fim de que se manifestasse a respeito do teor da presente Representação, esclarecendo, em especial, acerca da necessidade da exigência de rede credenciada que contemplasse a quantidade de três redes de hipermercados nos Municípios da Grande São Paulo. Nessa mesma oportunidade, autorizei também a oitiva da empresa responsável pela melhor oferta, na hipótese de já ter ocorrido a abertura dos envelopes com propostas de preços formuladas pelas licitantes.

6. Promovidas as comunicações processuais (Peças ns. 9/11), vieram aos autos as respectivas respostas (Peças ns. 12 e 16), assinadas respectivamente pelo Presidente da Comissão de Licitação, Sr. Nelson Antunes, e pelo Diretor Regional do Senai/SP e Superintendente Operacional do Sesi/SP, Sr. Walter Vicioni Gonçalves.

7. Reproduzo a seguir excertos, com alguns ajustes de forma, da instrução feita por Auditor Federal de Controle Externo – AUFC no âmbito da Secex/SP, o qual concluiu pela improcedência do mérito da Representação (Peça n. 18):

"Informações prestadas pelo Sr. Walter Vicioni Gonçalves:

7.1. Inicialmente, informa que, em virtude desta Representação, por decisão da Comissão de Licitação, foi suspensa **sine die** a sessão de abertura dos envelopes das empresas participantes da Concorrência n. 061/2011, até o julgamento final deste processo.

7.2. Registra estar o edital compatível com os pressupostos do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi e Senai e respaldado no Acórdão n. 7.083/2010 – TCU – 2ª Câmara. Alega ser necessário um número mínimo de estabelecimentos credenciados, exigência, em sua opinião, não prejudicial à competição entre empresas interessadas em participar da licitação.

7.3 Entende ser preciso considerar 'a finalidade da contratação conjugada com o interesse da administração' (peça 16, p. 3), por entender estar a definição de requisitos essenciais para satisfazer as necessidades dos funcionários inserida no âmbito do campo da discricionariedade do gestor. Para o Sr. Walter Vicioni, o número de estabelecimentos especificados no edital para os municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Osasco e Guarulhos corresponderia ao

número mínimo de estabelecimentos necessários para atender as necessidades dos beneficiários de vale alimentação.

7.4. Tratando especificamente da exigência de três redes de hipermercados, explica seu ponto de vista:

'ao se estabelecer um número mínimo de 3 (três) redes de hipermercados, dentre outras existentes, garante-se maior capilaridade de acesso ao benefício, uma vez que essas redes mantém um amplo número de bairros já atendidos e, consequentemente, facilitam não só o acesso, mas proporcionam aos funcionários multiplicidade de opções relativas a aspectos como variação de preços, marcas e tipos de alimentos disponíveis ao consumo.' (sublinhas do original) (peça 16, p. 4).

7.5. Ilustra em tabela, com dados supostamente obtidos na **internet**, o impacto no número mínimo de bairros atendidos nos municípios supracitados com a redução da quantidade de redes de hipermercados, entendendo ocorrer a seguinte relação entre número de redes e o mínimo de bairros atendidos:

| Número de Redes | Mínimo de Bairros Atendidos |
|---|---|
| 1 | 12 |
| 2 | 38 |
| 3 | 73 |

7.6. A respeito da exigência da rede credenciada, ressalta o que conteria no subitem 10.2 do Edital, o qual prescreveria a apresentação da comprovação da rede credenciada apenas na fase de contratação.

8. **Análise**

8.1. Inicialmente, cabe registrar ter havido a apresentação de envelopes de habilitação por parte de duas empresas interessadas: Companhia Brasileira de Soluções e Serviços S/A e Sodexo Pass do Brasil Serviços e Comércio S/A, como consta na Ata de Abertura dos Envelopes da Concorrência n. 061/2011 (peça 16, p. 9).

8.2. A representante insurgiu-se, basicamente, em relação aos seguintes pontos, que, em sua opinião estaria a restringir o caráter competitivo do certame, com possível direcionamento do resultado da licitação em benefício da atual fornecedora do serviço:

8.2.1. exigência de, no mínimo, três diferentes redes de hipermercados nos municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá e Guarulhos (subitem 10.8 do Edital);

8.2.2. aumento exagerado de municípios e do número de estabelecimentos por cidades (subitem 10.7 do Edital) em relação a certame de mesmo número e propósito publicado anteriormente e suspenso em função de impugnação do edital.

8.3. Em relação à primeira questão, na sua Representação (Peça n. 1), a Planinvesti considera razoável a exigência de duas diferentes redes de hipermercados, possibilidade 'que satisfaz as necessidades dos funcionários do Sesi/SP e do Senai/SP e não eivam o processo licitatório de direcionamento velado para beneficiar apenas a atual fornecedora' (Peça 1, p. 3). Com essa afirmação, entende-se que a mudança de três para duas redes solucionaria o problema da representante. Ocorre que o número considerado pela Planinvesti como razoável não veio apoiado por justificativa lógica que embasasse a crença de que a exigência de duas redes satisfaria as necessidades dos funcionários do Sesi/SP e do Senai/SP. Se o entendimento apresentado viesse a permitir a sua inclusão entre os interessados, não seria suficiente para permitir que aquelas empresas do ramo com credenciamento de apenas uma rede participasse da licitação nos citados municípios da Grande São Paulo.

8.4. A especificação das exigências deve considerar a competitividade do procedimento licitatório, contudo, isso não significa deixar de levar em conta por completo os interesses específicos do objeto contatado e do contratante. Nesse sentido, transcrevemos excerto do voto do Exmo. Sr. Ministro Subst. André Luís de Carvalho, fundamentando o Acórdão n. 7.083/2010 – TCU – 2ª Câmara:

'15. Como já dito acima, as normas de licitação devem ser interpretadas com foco no aumento da competitividade, sem desconsiderar o interesse da administração.'

8.5. Além do acima exposto, procede a preocupação do Sesi/Senai descrita no subitem 7.4, sendo forçoso reconhecer que um maior número de funcionários estaria sendo mais bem atendido com a exigência de um maior número de redes. Ademais, não se pode dizer ter o contratante deixado de estabelecer critério mínimo para a exigência em comento com base em algum estudo prévio, haja vista a relação de bairros atendidos, conforme o número de redes, supostamente obtido na **internet**, contida nas tabelas da Peça 16, p. 4-5.

8.6. Relativamente ao aumento exorbitante que a representante entende ter sido definido em relação aos municípios e ao número de estabelecimento credenciados (subitem 10.7 do Edital), a resposta do Sr. Walter Vicioni deixou de abordar essa questão, restringindo-se a apontar o subitem 10.2 do Edital, o qual se refere ao momento de comprovação do número de estabelecimentos credenciados, indicando ser o da assinatura do contrato.

8.7. Nesta Representação, a Planinvesti não questionou o momento da comprovação dos estabelecimentos credenciados. No entanto, a mesma empresa, no TC n. 018.685/2009-4, ingressou com representação similar contra a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), incluindo, entre outras questões, a exigência de apresentação da relação de estabelecimentos credenciados na fase de apresentação da proposta de preços, fato este que não ocorreu na Concorrência n. 061/2011, do Sesi/Senai.

8.8. Vale registrar ter havido redução pela metade do número de estabelecimentos credenciados por faixa de habitantes, conforme Errata do Edital (documento DAF/GLBS/103/11), de 25/5/2011 (peça 16, p. 33), após questionamento semelhante a da representante a respeito do assunto, de 3/6/2011 (documento DAF/GLBS/108/11, peça 16, p. 29). Apesar de a representante considerar exorbitante a quantidade de estabelecimentos credenciados, não indicou o motivo de tal insatisfação, assim como não apresentou fundamentação de uma quantidade que consideraria aceitável.

8.9. A jurisprudência desta Corte de Contas tem entendido que as exigências quanto ao número de estabelecimentos mínimos credenciados se insere no âmbito do poder discricionário da Administração, conforme julgados em que a representante foi a mesma Planinvesti Administração e Serviços Ltda., a exemplo dos Acórdãos ns. 7.083/2010 – TCU – 2ª Câmara e 2.547/2007 – TCU – Plenário.

8.10. Nesse sentido, cabe, por elucidativa, a transcrição do Voto do Exmo. Sr. Ministro Marcos Vinicios Vilaça, ao fundamentar o Acórdão n. 2.547/2007 – TCU – Plenário:

‘5. No que se refere à exigência de credenciamento dos hipermercados filiados à Abras, nas capitais dos Estados brasileiros, a meu ver, não configura, de **per si**, restrição à competição, mas uma escolha feita pela direção da Embrapa, para assegurar o acesso de seus servidores aos supermercados de grande porte, nas principais cidades de cada Estado. Como se sabe, os supermercados desse porte costumam oferecer preços bastante competitivos, em razão do grande volume de negócios que realizam, e, assim, não causa surpresa que a Embrapa queira assegurar que os gêneros alimentícios possam ser adquiridos nesses estabelecimentos.’

8. O titular da 3ª Diretoria defendeu posição divergente da consignada pelo Auditor Federal de Controle Externo (Peça n. 19), no que foi acompanhado pelo titular da Secex/SP (Peça n. 20). Eis os argumentos nos quais fundamentou seu entendimento (Peça n. 19):

“6. De início, é necessário ter em consideração que os interesses específicos do contratante no tocante à definição do objeto do certame, apesar de estarem afetos à seara discricionária do gestor, devem mostrar-se razoáveis e adequados à realidade fática, mormente na situação em que podem acarretar restrição à competitividade. Essa análise deve ser realizada em cada caso concreto.

7. Passamos, assim, ao exame da exigência de rede credenciada contemplando três redes de hipermercados em municípios da Grande São Paulo.

8. Cumpre, em primeiro lugar, fazer menção à definição de hipermercado dada pela Associação Brasileira de Supermercados – Abras, como sendo loja de auto-serviço que tem uma área de vendas superior a 5.000 metros quadrados, mais de 50 **check-outs** e uma média de 45 mil itens à venda, contando com as seções de mercearia, hortifruti, açougue, frios e laticínios, peixaria, padaria, bazar, eletroeletrônicos e têxteis (citado em documento da Confederação Nacional do Comércio, em

http://www.sincovaga.com.br/ct/comunicados/Especial/enquadramentosindical/_DL/Parecer%201398-07-01.pdf, consulta em 04/07/2011, peça 17, p. 1/5).

9. Também em consultas realizadas na **Internet**, observamos que, na prática, tanto na cidade de São Paulo como na região metropolitana, são em número muito reduzido as redes de hipermercados que possuem presença expressiva, com estabelecimentos distribuídos em diversos bairros. As principais redes de hipermercados, de presença expressiva na maior parte dos municípios que integram a região metropolitana de São Paulo, se resumem praticamente a três grandes empresas, quais sejam, o grupo francês Carrefour, o hipermercado Extra (pertencente à Companhia Brasileira de Distribuição - CBD) e o grupo americano Walmart (peça 17, p. 6/26).

10. Cumpre registrar, ainda, recente notícia veiculada na imprensa reportando possível fusão de ativos do Carrefour com os da Companhia Brasileira de Distribuição (CBD), holding que detém as lojas do Pão de Açúcar, Compre Bem e Extra (http://g1.globo.com/**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**economia/noticia/2011/06/carrefour-anuncia-proposta-de-fusao-com-pao-de-acucar.html, consulta em 30/06/2011).

11. Nesse contexto, considerando um universo tão reduzido, é possível inferir que a exigência de três redes distintas de hipermercados, de fato, afigura-se excessiva e desarrazoada.

12. Além disso, temos por relevante a análise empreendida na instrução inicial, com base em informações colhidas na **Internet**, que concluiu que a utilização dos hipermercados vem perdendo espaço para os estabelecimentos menores. Para maior clareza, transcrevemos excerto da instrução:

'14. Além disso, verifica-se que a vantagem dos hipermercados vem diminuindo com o fim da hiperinflação de décadas atrás. Em artigo da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), retirado do sítio da entidade (http://www.abrasnet.com.br/economia-e-pesquisa/ranking-abras/as-500-maiores/), há notícia de que houve aumento de vendas em lojas com menor superfície e redução das vendas em lojas com superfície acima de 5 mil metros quadrados (hipermercados) em 2010.

15. Em outro artigo, retirado do sítio do Jornal 'O Estado de São Paulo', de 23/5/2011, (http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110523/not_imp722730,0.php), verifica-se que houve redução na participação de hipermercados nas vendas do varejo, justificando que, com o fim da hiperinflação, houve aumento das vendas de supermercados com oferta de produtos conforme o perfil de cada região.

16. Desse modo, é cada vez maior as vendas de supermercados mais próximos do consumidor e que atendam a um perfil específico de cada bairro. Assim, conforme a comunidade que more naquele bairro, há a oferta de produtos voltados a esse mercado e que ganha cada vez mais espaço nas vendas do varejo.'

13. Com isso, não parece condizer com a realidade fática o argumento apresentado pelo Diretor Regional e Superintendente Operacional do Sesi/SP e Senai/SP no sentido de que 'ao se estabelecer um número mínimo de 3 (três) redes de hipermercados, dentre outras existentes, garante-se maior capilaridade de acesso ao benefício, uma vez que essas redes mantém um amplo número de bairros já atendidos e, consequentemente, facilitam não só o acesso, mas proporcionam aos funcionários multiplicidade de opções relativas a aspectos como variação de preços, marcas e tipos de alimentos disponíveis ao consumo'.

14. Há de se considerar, ainda, que se mostra comum a localização dos hipermercados em áreas mais afastadas do município, a exemplo de vias expressas e rodovias, tendo em vista que, dadas as dimensões físicas do estabelecimento, as normas de zoneamento do município impõe restrições a esse tipo de comércio em determinados locais.

15. Em suma, o que parece mais relevante para facilitar o acesso ao consumidor é o número de estabelecimentos e a forma como eles estão distribuídos nos diversos bairros do município, o que não corresponde necessariamente à quantidade de redes distintas de hipermercados.

16. Ademais, o fato de somente duas empresas terem apresentado os envelopes de habilitação, como consta na Ata de Abertura dos Envelopes da Concorrência n. 061/2011 (peça 16, p. 9), constitui indício de que a competitividade do certame não se revelou satisfatória.

17. Assim, nada obstante a louvável intenção dos dirigentes do Sesi/Senai no sentido de proporcionar maiores benefícios a seus funcionários, há fortes indícios de que a exigência em questão

configurou-se indevidamente restritiva, afastando outros interessados na prestação dos serviços em confronto com o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

18. No tocante à alegação do dirigente da entidade no sentido de que o subitem 10.2 do Edital prescreveria a apresentação da comprovação da rede credenciada apenas na fase de contratação, importa mencionar a informação constante do Voto condutor do Acórdão n. 7.083/2010 – Segunda Câmara no sentido de que 'de acordo com notícias já coletadas por este Tribunal, alguns processos de credenciamento demoram em média até 90 (noventa) dias para serem concluídos, além de dependerem do interesse do estabelecimento'.

19. Nessa situação, não se afigura viável que as empresas licitantes pudessem efetuar o credenciamento no período relativo ao curso do procedimento licitatório em questão, ainda mais, tendo em conta, que a efetivação do credenciamento não constitui direito subjetivo, mas depende do interesse do estabelecimento credenciador.

20. Dessa forma, em face das circunstâncias que permeiam o caso concreto, consideramos que, não só a exigência imposta pelo Sesi/Senai no sentido de exigir número mínimo de 3 (três) redes de hipermercados não se mostrou razoável, como também há fortes indícios de que esse procedimento contribuiu para restringir a competitividade da licitação, em confronto com os princípios da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

21. Embora, a princípio, possa se visualizar a presença dos requisitos para concessão da medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno/TCU, considerando a informação apresentada pelo Diretor Regional e Superintendente Operacional do Sesi/SP e Senai/SP no sentido de que em virtude desta Representação, por decisão da Comissão de Licitação, foi suspensa **sine die** a sessão de abertura dos envelopes das empresas participantes da Concorrência n. 061/2011, até o julgamento final deste processo, entende-se que não há razão para adoção da medida.

22. Por outro lado, temos que os elementos constantes dos autos já se mostram suficientes para que seja apreciado o mérito da representação, vez que o Sesi/Senai já apresentou esclarecimentos necessários acerca da questão, não havendo, a nosso viso, informações adicionais a serem solicitadas.

23. Vale repisar, como já dito, o que está em jogo é o confronto entre dois valores, quais sejam, o poder discricionário do gestor de definir as características do objeto da licitação (no caso, representado pela intenção de proporcionar aos funcionários a utilização do vale alimentação em três redes distintas de hipermercados) e o interesse público, consistente em proporcionar maior competitividade do certame e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

24. Das circunstâncias analisadas no caso concreto, sopesando esses valores, entendemos que os motivos apresentados pelo gestor do Sesi/Senai não se mostraram razoáveis e suficientes para afastar os princípios aplicáveis à Administração Pública."

9. Com base na linha argumentativa transcrita acima, a proposta dos dirigentes da Secex/SP contempla as seguintes medidas (Peças ns. 19, p. 4, e 20):

9.1. conhecer da Representação, com fulcro no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os Departamentos Regionais de São Paulo do Serviço Social da Indústria – Sesi/SP e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/SP, adotem as providências cabíveis ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular a Concorrência n. 061/2011, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e do art. 45 da Lei n. 8.443/1992;

9.3. determinar aos Departamentos Regionais de São Paulo do Serviço Social da Indústria – Sesi/SP e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/SP que, na licitação eventualmente instaurada em substituição à Concorrência n. 061/2011, em observância aos princípios da razoabilidade, da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, abstenha-se de incluir cláusula restritiva à competitividade do certame, a exemplo daquela contida no subitem 10.8 do Edital do aludido procedimento licitatório, objeto de exame da presente Representação;

9.4. determinar à Secex/SP que monitore o cumprimento da providência indicada no subitem 9.2 retro e, no caso de instauração de novo procedimento licitatório em substituição à Concorrência n. 061/2011, daquela constante no subitem 9.3 anterior, represente ao Tribunal, caso necessário;

9.5. enviar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à representante e aos Departamentos Regionais de São Paulo do Serviço Social da Indústria – Sesi/SP e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/SP.

9.6. arquivar o processo.

É o Relatório.

## VOTO

Esta Representação, formulada pela Planinvesti Administração e Serviços Ltda., pode ser conhecida pelo Tribunal, porquanto os requisitos de admissibilidade constantes do art. 237, inciso VII, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU e do art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, foram preenchidos.

2. Examina-se neste processo o Edital da Concorrência n. 61/2011, licitação que está sendo conduzida conjuntamente pelos Departamentos Regionais de São Paulo do Serviço Social da Indústria – Sesi/SP e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/SP.

3. A referida licitação busca contratar empresa especializada no fornecimento e manuseio de vale alimentação, apresentado na forma de cartão magnético ou tecnologia similar, para aquisição de produtos em estabelecimentos comerciais credenciados, existentes em municípios informados no Anexo C do referido Edital (Peça n. 16, p. 32/39). Segundo o documento editalício, a estimativa é de 6.550 cartões ou similar por mês, no valor mensal de R$ 428.766,00, vencendo a empresa que apresentar a menor taxa de administração (Peça n. 12, p. 10 e 13).

4. A Representante considera que as disposições constantes dos subitens 10.7 e 10.8 do aludido Edital configuram restrição ao caráter competitivo do certame e direcionamento de seu respectivo resultado.

5. Cumpre anotar, ainda, que a Comissão de Licitação que atua na Concorrência n. 61/2011 suspendeu a abertura dos envelopes das empresas licitantes até o julgamento desta Representação pelo TCU, consoante informou o Diretor-Regional do Senai/SP.

6. Passo a examinar na sequência, as questões apontadas pela Planinvesti Administração e Serviços Ltda.

II

7. O primeiro questionamento refere-se ao número mínimo de estabelecimentos (rede credenciada), por município, constante do subitem 10.7 do Edital da Concorrência n. 61/2011.

8. Segundo a Representante, o número mínimo de estabelecimentos fixado no Edital é exorbitante e conduz à restrição do caráter competitivo do torneio licitatório e ao direcionamento do respectivo resultado. Aduz ainda que somente uma empresa, a Companhia Brasileira de Soluções e Serviços (VISA), atenderia a tal exigência.

9. Além disso, alega que, em contato com o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, não obteve confirmação sobre a autoria dos dados constantes da tabela do subitem 10.7 do Edital (Peça n. 1).

10. Para melhor compreensão da matéria, transcrevo o teor do subitem 10.7 do multicitado Edital, retificado mediante a errata de 25/05/2011 (Peça n. 16, p. 32/39):

"10.7. A regra objetiva que estabelece o número mínimo de estabelecimentos credenciados (rede credenciada), por município, é apresentada na tabela a seguir:

| População do Município fonte IBGE/DOU (em habitantes) | Número mínimo de estabelecimentos credenciados |
|---|---|
| Abaixo de 10.000 | 1 |

| | |
|---|---|
| De 10.001 a 20.000 | 2 |
| De 20.001 a 30.000 | 3 |
| De 30.001 a 40.000 | 5 |
| De 40.001 a 50.000 | 10 |
| De 50.001 a 70.000 | 15 |
| De 70.001 a 100.000 | 20 |
| De 100.001 a 500.000 | 25 |
| De 500.001 a 1.000.000 | 50 |
| Acima de 1.000.000 | 75 |

11. Por sua vez, o subitem 10.6 do Edital dispõe que o número total de estabelecimentos credenciados da proponente vencedora deve atender aos números mínimos, por município, especificados no Anexo C do Edital, e deve contemplar exclusivamente hipermercados, supermercados, mercados, empórios, armazéns, mercearias, minimercados, açougues, avícolas, casas de carnes, peixarias, hortimercados, comércio de laticínios e frios.

12. Apesar de a Representante afirmar a exorbitância na estipulação do número mínimo de estabelecimentos credenciados, por município, não trouxe aos autos estudos técnicos ou quaisquer outros argumentos capazes de demonstrar a consistência do alegado.

13. A jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido de que a fixação do número mínimo de estabelecimentos credenciados é da atuação discricionária do gestor, pois a ele compete definir com precisão a real necessidade de atendimento aos beneficiários do vale alimentação. Eis o trecho da Proposta de Deliberação condutora do Acórdão n. 7.083/2010 – 2ª Câmara:

"8. Desse modo, a definição de requisitos essenciais para satisfazer a necessidade dos funcionários no âmbito da prestação de serviços de fornecimento de vale alimentação está inserida no campo da discricionariedade do gestor."

14. O Anexo C do Edital traz relação de 121 municípios do Estado de São Paulo para os quais foi definido o número mínimo de estabelecimentos credenciados, segundo o respectivo número de habitantes levantado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, observando-se as faixas populacionais inseridas no subitem 10.7 do Edital, transcrita no item 10 deste Voto.

15. Ao que consta da tabela do subitem 10.7 e do Anexo C do Edital, somente o número da população é que foi apurado pelo IBGE. A estipulação do número mínimo de estabelecimentos foi feita pelas entidades licitantes. A propósito, o IBGE/Supervisão de Disseminação de Informações – SDI/DF, em resposta à pesquisa feita por meu Gabinete, afirma não ter nenhuma pesquisa com a informação de número mínimo de estabelecimentos apresentada na tabela 10.7 do Edital da Concorrência n. 61/2011 (Peça n. 1).

16. À primeira vista, não se pode afirmar que há exagero na quantidade mínima de estabelecimentos credenciados, por município, capaz de comprometer a seleção da proposta mais vantajosa aos Departamentos Regionais de São Paulo do Sesi e do Senai.

17. A título de exemplo, em São Paulo e Guarulhos deve haver, em cada cidade, 75 estabelecimentos credenciados, Osasco e Sorocoba, 50; Cubatão e Araraquara, 25; Assis e Ourinhos, 20; Paraguaçu Paulista e Pederneiras, 10; Presidente Epitácio e Bertioga, 5; Álvares Machado e Brotas, 3; Regente Feijó, 2; e Rafard, 1 (Anexo C do Edital, Peça 16, p. 37/39).

18. Veja que, pelo porte populacional das cidades e tendo em vista a multiplicidade de estabelecimentos que podem obter credenciamento, o número mínimo fixado, de acordo com os parâmetros do subitem 10.7 do Edital, parece não inviabilizar a competitividade do certame a ponto de comprometer o seu resultado.

19. De ressaltar, mais uma vez, que a fixação do número mínimo de estabelecimentos credenciados, por município, constitui ato discricionário do gestor, o qual deve estar respaldado em estudos técnicos para fazê-la. Embora discricionária, não pode ser aleatória a fixação do número mínimo de estabelecimentos credenciados.

20. Nesse sentido é o excerto do Voto que embasou o Acórdão n. 115/2009 – Plenário:

"I – Exigência de comprovação da quantidade mínima de 30.000 estabelecimentos conveniados para recebimento de vales-refeição.

4. Como já explanado, o item do edital relativo a este ponto foi posteriormente alterado pela Finep, que passou a exigir a comprovação, no ato da contratação, do credenciamento de um total de 3.900 estabelecimentos, em vez de 30.000. A especificação das quantidades mínimas conforme a localidade constou das tabelas 1 e 2 reproduzidas no item 31 da instrução.

5. Ainda assim, **os pareceres entendem que o item se apresenta restritivo da competitividade do certame, especialmente porque não foram apresentados estudos que respaldassem os quantitativos fixados.**

6. **De fato, reconheço que há indícios de que não houve critério técnico ou razoabilidade na determinação das quantidades de estabelecimentos aptos a receberem os vales-refeição**.

7. Por exemplo, veja-se que a empresa fixou a exigência de um mínimo de 200 estabelecimentos conveniados no Rio de Janeiro e em Brasília. Ora, dado o fato de que **a Capital Federal abriga apenas uma representação da Entidade – que é sediada no Rio de Janeiro – e dada a diferença de porte entre as duas cidades, há que se questionar se é admissível exigir o mesmo quantitativo de estabelecimentos conveniados para as duas localidades.**" Grifado.

21. Ainda sobre a relevância dos critérios técnicos para fixar o número mínimo de estabelecimentos, o Tribunal assim determinou à entidade jurisdicionada (Acórdão n. 1.071/2009 – Plenário):

"9.2. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) que:

9.2.1. em futuros processos licitatórios realizados pela entidade para a contratação de empresas especializadas na implementação do 'auxílio-alimentação' a seus empregados, nas modalidades refeição e alimentação, sejam claramente explicitados e definidos, no processo atinente à licitação, **os critérios técnicos referentes à fixação das quantidades mínimas de estabelecimentos ao recebimento dos referidos vales e que tais critérios sejam oriundos de levantamentos estatísticos, parâmetros e de estudo previamente realizados**;" Grifado.

22. No presente caso, ainda que não configurada a restrição ao caráter competitivo decorrente do número mínimo de estabelecimentos fixados, cabe anotar que não consta dos autos estudo ou perfil técnico reduzido a termo pelas licitantes, embora se possa depreender dos argumentos de defesa que na fixação de tal número mínimo foram sopesados alguns critérios, afastando assim qualquer aleatoriedade na escolha dos números. Como exemplo, tem-se o número de habitantes por Município em contraponto com a multiplicidade de estabelecimentos que podem ser credenciados junto à empresa fornecedora do vale alimentação (açougue, mercearias, peixarias, hortimercados, empórios, minimercados, supermercados etc.).

23. Cabe anotar, ademais, que a tabela do subitem 10.7 do Edital foi republicada, de forma a alterar, na coluna relativa ao "Número mínimo de estabelecimentos credenciados", os números sequenciais de 2, 3, 5, 10, 20, 30, 40, 50, 100 e 150, para respectivamente 1, 2, 3, 5, 10, 15, 20, 25, 50 e 75 (Peça n. 16, p. 32/39), como forma de melhor adequá-la proporcionalmente às faixas populacionais dos municípios e, consequentemente, à totalidade de estabelecimentos comerciais existentes nos municípios do Estado de São Paulo que pudessem receber o vale alimentação.

24. Na linha dos precedentes mencionados e com o objetivo de conferir maior transparência aos procedimentos, cabe determinar às entidades licitantes que em futuros processos licitatórios que visem à contratação de empresas especializadas na implementação do 'auxílio-alimentação' a seus empregados, sejam claramente explicitados e definidos, no processo atinente à licitação, os critérios técnicos referentes à fixação das quantidades mínimas de estabelecimentos ao recebimento dos referidos vales e que tais critérios sejam oriundos de levantamentos estatísticos, parâmetros e de estudo previamente realizados.

III

25. O segundo ponto questionado pela Representante diz respeito à exigência consignada do subitem 10.8 do Edital, que assim dispõe:

"A rede credenciada da empresa proponente vencedora deverá, no que tange aos municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo do campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Osasco e Guarulhos contemplar, necessariamente, 3 (três) diferentes redes de hipermercados."

26. Segundo a Representante, tal exigência configura restrição ao certame, com direcionamento de seu resultado à empresa Companhia Brasileira de Soluções e Serviços (VISA). Informa ainda que as maiores empresas que atuam no ramo de fornecimento de vale alimentação possuem duas redes de hipermercados, e não três. Os argumentos da Representante não vieram acompanhados das respectivas provas.

27. O exame da matéria no âmbito da unidade técnica comportou entendimentos diversos. O Auditor Federal de Controle Externo – AUFC defendeu a tese de que a definição do número de rede de hipermercado é ato discricionário do gestor, não havendo pois restrição ao torneio licitatório.

28. Por sua vez, o Diretor e o Secretário argumentaram que a discricionariedade não pode limitar a competição do certame. E, no caso, a exigência de 3 redes de hipermercados para os municípios integrantes da Grande São Paulo compromete a disputa, sobretudo porque abarca a totalidade do universo de hipermercados existentes na região.

29. Tomando-se por base a definição de hipermercado feita pela Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS, apontada no parecer do Diretor da Secex/SP, tem-se que os hipermercados na região metropolitana de São Paulo se resumem a três redes: Carrefour, Extra e Walmart.

30. Consoante pesquisa feita por meu Gabinete, com o apoio da Secex/SP, verificou-se junto ao Carrefour, Extra e Walmart a existência de quatro empresas que concomitantemente possuem credenciados os três mencionados hipermercados, o que afasta a alegação da representante consistente no direcionamento da licitação à Companhia Brasileira de Soluções e Serviços (VISA). Eis o quadro com as empresas que possuem credenciamento junto ao Carrefour, Walmart e Extra:

| **Carrefour** | **Walmart** | **Extra** |
|---|---|---|
| Sodexo Pass | Sodexo Pass | Sodexo Pass |
| Visa Vale | Visa Vale | Visa Vale |
| Ticket Alimentação | Ticket Alimentação | Ticket Alimentação |
| Policard | Policard | Policard |
| Smart VR | Alimentação Bônus - CBA | Green Card |
| Vale Card | Smart VR | Planvale |
| Planvale | | Sapore Mercato |
| Gold Card | | Vale Card |
| | | Alimentação Bônus - CBA |

Obs. Data da pesquisa: 25/8/2011. Locais da pesquisa: Carrefour Imigrantes (Rua Ribeiro Lacerda, 940, Bosque da Saúde, São Paulo – SP, tel. 5073-9500); Extra Hipermercados (Av. Brigadeiro Luis Antonio, 2013, Bela Vista, São Paulo – SP) e Walmart (R. James Holland, 668 - Barra Funda, São Paulo/SP, tel. (11) 3990-3700).

31. Como se vê, as empresas Sodexo Pass, Visa Vale, Ticket Alimentação e Policard possuem três diferentes redes de hipermercados credenciados e, portanto, poderiam, em tese, ter participado do certame com pleno atendimento ao requisito do subitem 10.8 do Edital.

32. O fato de duas empresas terem concorrido no certame – o que corresponde a 50% das empresas da Grande São Paulo do universo das quatro que atendem ao requisito editalício – não configura necessariamente restrição ao caráter competitivo nem o direcionamento de seu resultado em função direta da exigência do multicitado subitem 10.8. do Edital. Ademais, outras empresas interessadas no certame de que trata a Concorrência n. 61/2011, cientes dos termos do Edital, poderiam buscar o credenciamento nas três redes de hipermercados.

IV

33. Por fim, considerando que as condições editalícias dos subitens 10.7 e 10.8 do Edital da Concorrência n. 61/2011 não evidenciam restrição ao caráter competitivo do certame tampouco direcionamento de seu resultado e tendo em vista que não consta dos autos estudo ou perfil técnico reduzido a termo pelas entidades licitantes, cabe conhecer desta Representação e no, mérito,

considerá-la parcialmente procedente, sem prejuízo de expedir a determinação consignada no item 24 deste Voto.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2367/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. 015.752/2011-9.
2. Grupo I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Planinvesti Administração e Serviços Ltda. (CNPJ n. 02.959.392/0001-46).
4. Entidades: Serviço Social da Indústria/Departamento Regional de São Paulo – Sesi/SP e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional de São Paulo – Senai/SP.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em São Paulo – Secex/SP.
8. Advogada constituída nos autos: Márcia Regina Gonçalves Moitinho, OAB/SP n. 148.182.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, contra possíveis irregularidades na condução da Concorrência Pública n. 61/2011, conduzida conjuntamente pelo Serviço Social da Indústria/Departamento Regional de São Paulo – Sesi/SP e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional de São Paulo – Senai/SP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação, com fulcro no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar aos Departamentos Regionais de São Paulo do Serviço Social da Indústria – Sesi/SP e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/SP que, em futuras licitações promovidas para contratação de empresas especializadas na implementação de vale alimentação a seus empregados, explicite e defina claramente, no processo atinente à licitação, os critérios técnicos referentes à fixação das quantidades mínimas de estabelecimentos ao recebimento dos referidos vales e que tais critérios sejam oriundos de levantamentos estatísticos, parâmetros e de estudo previamente realizados.

9.3. enviar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à representante e aos Departamentos Regionais de São Paulo do Serviço Social da Indústria – Sesi/SP e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/SP;

9.4. arquivar estes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2367-36/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

**TC 020.545/2004-0**
Natureza: Embargos de Declaração.
Entidade: Município de Terra Nova/BA.
Embargante: Francisco Hélio de Souza, CPF n. 069.562.385-00.

**SUMÁRIO:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO AO ACÓRDÃO N. 996/2011 – PLENÁRIO, PROFERIDO EM SEDE DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS FEDERAIS ORIUNDOS DE CONVÊNIO. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO PACTUADO. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE, OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO NA VIA INADEQUADA DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL.

1. Nega-se provimento aos Embargos de Declaração quando inexistentes os vícios de obscuridade, omissão e contradição na decisão recorrida.

2. A via dos Embargos de Declaração é inadequada à rediscussão do mérito de matéria já apreciada pelo Tribunal, pois tem por finalidade específica aclarar ou corrigir os defeitos do **decisum** contestado, tido por obscuro, omisso ou contraditório.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Francisco Hélio de Souza, ex-Prefeito, ao Acórdão n. 996/2011 – Plenário (fls. 343/344, v. 1), proferido em Tomada de Contas Especial, instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Departamento de Gestão Estratégica do Ministério da Integração Nacional, em face da inexecução parcial do objeto do Convênio n. 209/1997.

2. A referida avença foi celebrada entre a Secretaria Especial de Políticas Regionais – SEPRE/MPO e o Município de Terra Nova/BA, no total de R$ 110.687,60, para a reconstrução de 26 casas populares.

3. Por meio da deliberação embargada, o Tribunal, com base no art. 16, inciso III, alínea **c**, da Lei n. 8.443/1992, julgou irregulares as contas do Sr. Francisco Hélio de Souza e o condenou solidariamente com a empresa Frema Engenharia Ltda. ao pagamento da importância de R$ 88.550,08, acrescida dos consectários legais, calculados a partir de 15/10/1997 até a data do efetivo recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional. Além disso, foram aplicadas individualmente ao ex-Prefeito e à empresa contratada multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992 no valor de R$ 10.000,00.

4. Notificado do **decisum** condenatório mediante o Ofício Secex/BA n. 946/2011 (fls. 348 e 349, v. 1), em 24/05/2011, segundo o Aviso de Recebimento acostado à fl. 350, v. 1, o Sr. Francisco Hélio de Souza opôs Embargos de Declaração ao Acórdão n. 996/2011 – 1ª Câmara em 03/06/2011 (fls. 2/18, Anexo 2), alegando haver obscuridade, omissão e contradição na deliberação ora contestada.

5. O embargante requer, em preliminar, a devolução do prazo recursal, sob a alegação de que o direito ao contraditório e à ampla defesa restou prejudicado, por não ter o TCU disponibilizado na cidade de Brasília/DF o acesso aos autos ao recorrente (fls. 4/7, Anexo 2).

6. Segundo informa, o processo encontrava-se na Secex/BA em 05/05/2011 (fl. 36, Anexo 2) e não teria dado tempo de os advogados do responsável, sediados em Brasília/DF e constituídos procuradores do embargante em 1º/06/2011, terem acesso aos autos, apesar do pedido feito pela parte na mesma data em que constituiu seus advogados (Protocolo n. 0000.460.561.820). Aduz ainda que à Secex/BA não foi possível digitalizar os autos e remetê-los à sede do TCU em tempo hábil à interposição destes Embargos de Declaração.

7. No que se refere aos vícios ensejadores do manejo de Embargos de Declaração, suscita o embargante, no essencial, a ocorrência de duas contradições no Acórdão n. 996/2011 – Plenário.

8. Uma trata da contradição no emprego da palavra Relator, porquanto tal expressão ora refere-se ao Ministro Raimundo Carreiro, Relator original destes autos, que propôs a regularidade com ressalva das contas do embargante, ora à minha pessoa, pois atuei neste feito na condição de Revisor e de Redator, e defendi a irregularidade das contas. Empregada assim, a palavra Relator remete a dois relatores e impossibilita, segundo o recorrente, "saber quem é efetivamente o relator no julgamento ora embargado" (fls. 10/14, Anexo 2). A suscitada contradição verifica-se sobretudo no item 9 do Acórdão n. 996/2011 – Plenário, cuja frase transcrevo a seguir:

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, **ante as razões expostas pelo Relator**, em:" Grifado.

9. A outra contradição consiste, consoante o embargante, na impossibilidade de quantificação de eventual débito e do cabimento do arquivamento dos autos sem julgamento de mérito (fls. 14/17, Anexo 2).

10. Para explanar sua tese, reporta-se à semelhança da matéria tratada nos autos do TC n. 005.037/2003-8, havendo o TCU naquele processo considerado as contas iliquidáveis e ordenado o seu respectivo trancamento.

11. Neste feito, aduz o embargante não haver precisão na estimativa de 20% dos serviços que efetivamente foram executados, tal qual como fora apontado no caso objeto do TC n. 005.037/2003-8, embora nestes autos se tenha tomado tal percentual por base para imputar débito aos responsáveis. Assim, propugna pela aplicação da mesma solução jurídica empregada naqueles autos do TC n. 005.037/2003-8, de forma a considerar as contas do ora embargante iliquidáveis e ordenar o seu trancamento.

12. Ao final, o embargante requer ao Tribunal o conhecimento e provimento dos presentes Embargos de Declaração, conferindo-lhes efeitos modificativos, para (fl. 18, Anexo 2):

12.1. conceder-lhe a devolução de prazo recursal, a fim de que o defendente tenha acesso aos autos do processo e possa exercer o direito à ampla defesa e ao contraditório;

12.2. sanar as contradições, omissões e obscuridades do Acórdão n. 996/2011 – Plenário;

12.3. julgar regulares as suas contas;

12.4. considerar, na hipótese do não provimento dos pedidos anteriores, iliquidáveis as suas contas, com o consequente arquivamento do feito.

É o Relatório.

## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Francisco Hélio de Souza ao Acórdão n. 996/2011 – Plenário, proferido em processo de Tomada Contas Especial, instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Departamento de Gestão Estratégica do Ministério da Integração Nacional, em face da inexecução parcial do objeto do Convênio n. 209/1997.

2. O exame de admissibilidade dos presentes Embargos de Declaração indica que os requisitos previstos no art. 34 da Lei n. 8.443/1992 foram observados, razão por que pode o Tribunal conhecer do

recurso.

3. Em preliminar, o embargante alega violação ao direito da ampla defesa e do contraditório, ocorrido após a prolatação do Acórdão n. 996/2011 – Plenário, na sessão de 20/04/2011.

4. A violação suscitada consistiria no fato de que, apesar de o advogado da parte haver solicitado cópia digital dos autos em 1º/06/2011, não a recebeu em tempo hábil para oposição destes Embargos (fl. 36, Anexo 2), o que o fez tempestivamente, em 03/06/2011, tendo por base somente cópia das peças integrantes do Acórdão recorrido.

5. Compulsando o processo, verifica-se que consta pedido de cópia digital dos autos, formulado pelo Sr. Diego Ricardo Marques em 1º/06/2011 (Protocolo n. 0000.460.561.820, fl. 3, Anexo 1), ou seja, no mesmo dia em que foi constituído procurador pelo Sr. Francisco Hélio de Souza, a teor do instrumento de procuração acostado à fl. 2 do Anexo 2.

6. O prazo de dez dias para a oposição dos Embargos de Declaração, nos termos do art. 34, § 1º, da Lei n. 8.443/1992, começou a ser contado a partir 25/05/2011, data da notificação do Sr. Francisco Hélio de Souza acerca do **decisum** condenatório, e expirou em 03/06/2011, data em que ele opôs estes Embargos de Declaração.

7. Nesse contexto, impõe reconhecer que o fato de o embargante, por meio de seu procurador, haver requerido cópia dos autos apenas com dois dias de antecedência do término do prazo para a oposição recursal, por conta de sua própria inércia, não constitui, por si só, violação ao direito do contraditório e da ampla defesa. Isso porque pedir cópia somente no oitavo dia antes do término do decenal para oposição de Embargos configura decisão no âmbito discricionário do embargante, a quem compete gerenciar o prazo recursal que a lei estabelece da forma que melhor lhe convier.

8. Ademais, o fato de não ter obtido a cópia digital dos autos antes da oposição destes Embargos não comprometeu o exercício da ampla defesa e do contraditório no manejo desta espécie recursal. De ressaltar que o embargante teve acesso ao inteiro teor das peças integrantes do Acórdão ora recorrido, vale mencionar: Relatório e Voto do Ministro Raimundo Carreiro, Voto Revisor, Voto Complementar e Acórdão, cujas cópias foram anexadas à peça destes Embargos de Declaração (fls. 19/35, Anexo 2).

9. Nesse contexto e considerando que os vícios que legitimam o emprego dos Embargos de Declaração são aqueles presentes na própria deliberação, composta por Relatório, Voto e Acórdão, nos termos do art. 69, incisos I a III, do RI/TCU, e tendo em vista que o embargante dispunha de cópia de tais peças e, com base nelas, opôs tempestivamente os presentes Embargos, impõe-se reconhecer que, nesta fase recursal, não houve violação ao direito constitucional da ampla defesa e do contraditório. Portanto, não procede a preliminar suscitada pelo recorrente.

10. No mérito, em apertada síntese, o embargante suscita contradição no emprego da palavra "Relator" no Acórdão n. 996/2011 – Plenário (subitem 9). Segundo ele, tal palavra remete, no caso concreto, a dois relatores – ao Relator original do feito, Ministro Raimundo Carreiro, e ao Revisor e Redator, porquanto nessa condição atuei no processo. Essa situação impossibilitaria, consoante alega o recorrente, "saber quem é efetivamente o relator no julgamento ora embargado".

11. Há de se reconhecer que houve erro material no emprego da palavra Relator, a teor das disposições dos arts. 68 e 126 do RI/TCU, cabendo, portanto efetuar, de ofício, a respectiva correção, com base no Enunciado Sumular n. 145 desta Corte.

12. Entretanto, o aludido erro material não compromete o teor do Acórdão adotado pelo TCU tampouco dá margem à indefinição suscitada pelo embargante acerca de quem é o Relator da deliberação cuja proposta foi efetivamente acolhida pelo Pleno.

13. A propósito, no subitem 13.2 do Acórdão n. 996/2011 constou o registro do ministro com voto vencido, o que permite identificar de forma clara quem foi o redator do Acórdão proferido. Além disso, o pedido feito nos Embargos para que o Tribunal julgue as contas do embargante regulares ou as considere iliquidáveis também prova que o recorrente teve plena compreensão da deliberação, no sentido de saber que o Voto do Relator original do feito, que propugnava pela regularidade com ressalva das contas, não foi acolhido pelo Plenário.

14. A outra contradição apontada consistiria na impossibilidade de quantificação de eventual débito, o que ensejaria, à semelhança do caso objeto do TC n. 005.037/2003-8, o mesmo desfecho então adotado,

ou seja, considerar as contas iliquidáveis, ordenando o seu trancamento, em vez de julgá-las irregulares, com a imposição de débito e multa, nos termos do **decisum** ora recorrido.

15. Importante destacar que, em regra, os embargos não se prestam à alteração do mérito das decisões atacadas, pois têm por finalidade aclarar ou corrigir os defeitos da Deliberação contestada, tida por obscura, omissa ou contraditória, de acordo com as disposições do art. 34, **caput**, da Lei n. 8.443/1992.

16. Nesse norte tem sido a jurisprudência deste Tribunal (v.g.: Acórdãos ns. 92/2004 e 328/2004, ambos do Plenário), bem como do Supremo Tribunal Federal (v.g.: RE 327376/PR, DJ 12/06/2002, AI 423108 AgR-ED/DF, DJ 18/02/2005; AI 455611 AgR-ED/RS, DJ 18/02/2005; AI 488470 AgR-ED/RS, DJ 18/02/2005). A título de exemplo, reproduzo trecho de decisão monocrática exarada pelo Min. Carlos Velloso no RE 327376/DF:

"Não cabe, por outro lado, em sede de embargos de declaração, rediscutir a matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância. (...). Inviável, portanto, o RE, nego-lhe seguimento."

17. No presente caso, os argumentos invocados pelo embargante evidenciam o intento de rediscutir, na via inadequada de Embargos de Declaração, o mérito de questões já examinadas pelo Tribunal no Acórdão n. 996/2011 – Plenário, à luz do que seria mais favorável ao seu interesse. Todavia, deve o embargante valer-se do recurso legal apropriado para provocar a reapreciação da matéria por esta Corte de Contas, pois os Embargos de Declaração, conforme já mencionei, têm finalidade especialíssima, voltada exclusivamente para sanar os vícios da obscuridade, omissão e contradição porventura presentes na decisão recorrida.

18. Nem mesmo a eventual incompatibilidade da deliberação embargada com o Acórdão n. 7.080/2010 – 2ª Câmara, proferido nos autos do TC n. 005.037/2003-8, ou ainda com outros julgados desta Corte, ensejaria o presente remédio processual, pois as falhas que os Embargos de Declaração devem afastar são aquelas presentes no próprio **decisum**. Sobre esta matéria, tive oportunidade de asseverar, no Voto que proferi no Acórdão n. 2.357/2005 – 1ª Câmara:

"16. Importa esclarecer que a contradição passível de embargos há que estar contida na própria decisão embargada, ou seja, as proposições entre si inconciliáveis devem estar presentes no corpo da deliberação a embargar. **Contradição entre a decisão e as peças dos autos ou entre o pronunciamento e manifestações ou decisões anteriores do Tribunal não dão ensejo aos embargos de declaração.**

17. Ao tratar dessa questão, Barbosa Moreira (**in** Comentários ao Código de Processo Civil, 9ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2001, vol. V, p. 550) esclarece que:

'Não há cogitar de contradição entre o acórdão ou outra decisão porventura anteriormente proferida no mesmo processo, pelo tribunal ou pelo órgão de grau inferior. Se a questão estava preclusa, e já não se podia voltar atrás do que fora decidido, houve sem dúvida **error in procedendo**, mas o remédio de que agora se trata é incabível. Também o é na hipótese de contradição entre o acórdão e o que conste de algumas peças dos autos (caso de **error in judicando**)'.

19. Não havendo pois guarida no meio processual dos Embargos escolhido pelo recorrente para rediscutir o mérito da matéria já apreciada pelo Tribunal no Acórdão n. 996/2011 – Plenário e considerando a inexistência dos vícios apontados pelo embargante, deve-se negar provimento aos presentes Embargos de Declaração.

20. Por fim, verifico que estes autos ainda não foram completamente digitalizados pela unidade técnica, cabendo, determinar-lhe que assim o faça, de modo a atender plenamente o pedido de cópia digital inserto à fl. 3 do Anexo 1.

Com essas considerações, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2368/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-020.545/2004-0.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Francisco Hélio de Souza, CPF n. 069.562.385-00.
4. Entidade: Município de Terra Nova/BA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Redator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.2. Relator original: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (art. 280, § 1º, inciso II, do RI/TCU).
7. Unidade Técnica: Secex/BA.
8. Advogados constituídos nos autos: Romildo Olgo Peixoto Júnior, OAB/DF 28.361; Marcos de Araújo Cavalcanti, OAB/DF 28.560; Diego Ricardo Marques, OAB/DF n. 30.782; e Thiago Groszewicz Brito, OAB/DF n. 31.762.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Francisco Hélio de Souza ao Acórdão n. 996/2011 – Plenário, proferido em sede de Tomada de Contas Especial e por meio do qual as contas do responsável foram julgadas irregulares, com a imposição de débito e multa.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei n. 8.443/1992, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Francisco Hélio de Souza e, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. com base no Enunciado da Súmula de Jurisprudência do TCU n. 145, ordenar a correção de erro material, nas seguintes peças:

9.2.1. no Voto Complementar que precede o Acórdão n. 996/2011 – TCU – Plenário, onde se lê "Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa – Relator", leia-se: "Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa – Redator";

9.2.2. no subitem 5 do Acórdão n. 996/2011 – TCU – Plenário, onde se lê "5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa", leia-se "5. Redator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa";

9.3. determinar à Secex/BA que adote as providências necessárias para a digitalização destes autos e encaminhe a respectiva cópia digital ao embargante;

9.4. dar ciência desta decisão ao embargante.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2368-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

**TC 025.990/2008-2**

Natureza: Administrativo.
Órgão: Tribunal de Contas da União.
Interessado: Tribunal de Contas da União.

**SUMÁRIO**: ADMINISTRATIVO. ADOÇÃO DE VALORES REFERENCIAIS PARA TAXAS DE BENEFÍCIO E DESPESAS INDIRETAS – BDI PARA DIFERENTES TIPOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA E PARA ITENS ESPECÍFICOS PARA A AQUISIÇÃO DE PRODUTOS. ORIENTAÇÕES ÀS UNIDADES TÉCNICAS. DETERMINAÇÃO À SEGECEX QUE CONSTITUA GRUPO DE TRABALHO INTERDISCIPLINAR COM VISTAS A EFETUAR A VERIFICAÇÃO DA ADEQUABILIDADE DOS PARÂMETROS UTILIZADOS E DA REPRESENTATIDADE DAS AMOSTRAS SELECIONADAS, TANTO NO ÂMBITO DESTES AUTOS QUANTO NO ESTUDO QUE ORIGINOU O ACÓRDÃO N. 325/2007 – PLENÁRIO.

## RELATÓRIO

Trata-se do processo administrativo no qual a 1ª Secob elaborou estudos, em atendimento ao Acórdão n. 1.425/2007 – Plenário, com vistas à definição de parâmetros aceitáveis para taxas de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI, observando as características similares e as despesas inerentes a cada espécie de empreendimento, de modo a estipular faixas de valores de referência que orientem os entes jurisdicionados deste Tribunal na contratação de obras públicas.

2. O aludido trabalho foi iniciado por um grupo de estudos formado em 26/08/2008, o qual foi suspenso, ante a reestruturação administrativa implantada neste Tribunal. Somente em abril de 2010, com a criação da 3ª Divisão Técnica da 1ª Secob, o estudo foi retomado.

3. Assim, na primeira etapa dos trabalhos, realizou-se levantamento de dados junto a órgãos e entidades, que, no âmbito federal, atuam em áreas vinculadas à contratação e à execução de obras públicas. Já na segunda etapa, a Auditora Federal de Controle Externo – AUFC da 1ª Secob atualizou as informações anteriormente colhidas, com a inclusão de levantamentos referentes ao ano de 2009 e aos primeiros meses de 2010, e fez uma análise crítica dos dados obtidos, confrontando-os com as conclusões contidas no TC 003.478/2006-8, que tratou de critérios de aceitabilidade para o Lucro e Despesas Indiretas (LDI) em obras de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica (Acórdão n. 325/2007 – Plenário), contrapondo-os às ponderações de especialistas em orçamento de obras e à jurisprudência predominante nesta Corte de Contas.

4. Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, parte da instrução da AUFC da 1ª Secob (fls. 24/77):

**"I. COMPOSIÇÃO DO BDI PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.**

9. A taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI) – também denominada taxa de Lucro e Despesas Indiretas (LDI) – é formada por despesas indiretas e o lucro. Sua composição, apesar de ampla e tradicionalmente utilizada na formação dos preços na área da construção, costuma estar no centro das

discussões relativas à elaboração de orçamentos. Isso porque, até a edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, não existia uma norma que definia seus componentes, o que leva a uma diversidade de modelos de cálculo e composição. A Lei n. 12.309, de 09/08/2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 (LDO 2011), em seu art. 127 parágrafo 7º, trouxe o seguinte comando:

'§ 7º . O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.'

10. O TCU tem, há algum tempo, abordado o tema relativo ao BDI para obras públicas em suas deliberações. É crescente a preocupação deste Tribunal acerca da possibilidade de distorções nos valores contratados com a administração pública em decorrência de inclusões indevidas de itens na constituição do grupo denominado despesas indiretas. As decisões desta Corte têm buscado a padronização da composição do BDI, de forma a garantir maior transparência na execução dos gastos públicos.

11. Neste aspecto é oportuno citar as novas súmulas do TCU que tratam do assunto: Súmulas/TCU ns. 253/2010, 254/2010 e 258/2010.

12. A Súmula/TCU n. 253/2010 que trata de taxa de BDI diferenciado para fornecimento de materiais e equipamentos relevantes assim dispõe:

'Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.'

13. A Súmula/TCU n. 254/2010 trata dos tributos de natureza personalística nestes termos:

'O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.'

14. Já a Súmula/TCU n. 258/2010 – Exigência de Detalhamento do Orçamento trás o seguinte enunciado:

'As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.'

15. É evidente, pois, que a busca de parâmetros que orientem os entes jurisdicionados deste Tribunal na composição dos preços de referências das obras é urgente e necessária.

16. No que se refere aos custos diretos, o TCU atua no monitoramento do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, mantido e divulgado, na **internet**, pela Caixa Econômica Federal – Caixa, e, no caso de obras e serviços rodoviários, do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – Sicro, cujos custos referenciais são de uso obrigatório pelo gestor público na execução de obras e serviços de engenharia com recursos da União, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

17. O presente trabalho procura identificar os elementos que devem compor o BDI dos diferentes tipos de obra, os valores praticados e as faixas de variabilidade desses valores. Neste sentido cabe destacar as parcelas que devem ou não fazer parte do detalhamento.

**II.1 – Parcelas que não devem compor o BDI.**

18. Ao discorrer sobre questões relacionadas ao BDI, este TCU, em diversas oportunidades, não se restringiu a tratar apenas dos itens que compõem essa taxa, incluindo também, em suas abordagens, considerações voltadas às parcelas que não devem integrar as despesas indiretas.

19. Dentre as deliberações do Tribunal, destaca-se o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, proferido em 14/03/2007, a partir de estudo específico realizado pela Secob acerca de obras de implantação de linhas de transmissão de energia. Trata-se de trabalho técnico formulado por um grupo de trabalho, no qual foram analisados e tratados aspectos relativos ao conceito e composição do BDI, bem como os critérios de aceitabilidade para cada um dos elementos, conforme se verifica na transcrição abaixo:

'ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. orientar as unidades técnicas do Tribunal que, quando dos trabalhos de fiscalização em obras públicas, passem a utilizar como referenciais as seguintes premissas acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas - LDI:

9.1.1. os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante;

9.1.2. os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando a maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no LDI;

9.1.3. o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI e dos respectivos percentuais praticados;

9.1.4. o gestor deve promover estudos técnicos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual expressivo das obras, com o objetivo de proceder o parcelamento do objeto previsto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; caso seja comprovada a sua inviabilidade, que aplique um LDI reduzido em relação ao percentual adotado para o empreendimento, pois não é adequada a utilização do mesmo LDI de obras civis para a compra daqueles bens;'

20. Apesar de a decisão orientar sobre os itens que não devem participar da composição do BDI, sem deixar margem para a existência de dúvidas ou divergência de interpretação, faz-se importante reforçar brevemente alguns aspectos relativos a esse assunto não contemplados na deliberação.

21. Em primeiro lugar, destacam-se outros impostos que não devem compor o BDI, consoante deliberações já proferidas por este Tribunal. São eles: i) Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; ii) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; e iii) Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF. O ICMS e IPI não são incluídos na categoria de despesas indiretas por incidir sobre o preço dos materiais, e a CPMF por ter deixado de vigorar desde 1º/01/2008.

22. Em segundo, os encargos sociais que devem compor os custos de mão de obra e, por fim, outros encargos que devem fazer parte da composição de 'Administração Central' como por exemplo 'Viagens de Supervisão da Diretoria'.

23. Nesse sentido, observa-se a jurisprudência do TCU, como por exemplo, nos Acórdãos do Plenário ns. 1.020/2007, de 30/05/2007, e 1.858/2009, de 19/08/2009.

24. Além de títulos relativos à tributação indevidamente contemplados no BDI, em pesquisa realizada em editais recentes, verificou-se a inclusão de outras despesas no seu detalhamento que não incidem sobre todos os custos diretos. Diante dessa situação, cabe evidenciar que os itens a seguir discriminados devem constar da planilha orçamentária da obra e, portanto, não devem compor a taxa de BDI:

a) ferramentas e equipamentos de qualquer natureza necessários para a execução das obras;

b) licenças, taxas e emolumentos incorridos na aprovação de projetos, expedição de Alvará de Construção, expedição de Carta de Habite-se, Registros Cartoriais ou outros valores pagos aos diversos órgãos envolvidos no processo de implantação da obra (prefeitura, órgão de fiscalização, concessionárias de serviços públicos, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, entre outros);

c) despesas com saúde, medicina e segurança no trabalho, necessárias à prevenção e manutenção da

saúde dos recursos humanos necessários à execução dos serviços;

d) despesas com medidas mitigadoras de danos ambientais decorrentes da obra;

e) outras despesas decorrentes da execução das obras e não incluídas nas composições unitárias, as quais deverão estar detalhadas na planilha.

25. Também os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento, e Mobilização e Desmobilização devem constar na planilha orçamentária com detalhamento adequado e devidamente motivados (Acórdãos ns. 1.427/2007, 440/2008, 1.685/2008, todos do Plenário). Seu dimensionamento deve estar em conformidade com o porte, a localização, a complexidade, o prazo de execução e os requisitos de qualidade da obra, bem como com as determinações da legislação específica para medicina e segurança do trabalho.

26. A Lei n. 8.666, de 21/06/1993, em seu art. 40, deixa claro que o pagamento da mobilização e instalação do canteiro de obras deve ser obrigatoriamente previsto em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas ao determinar:

'Art. 40. O edital (...) indicará, **obrigatoriamente**, o seguinte:

(...)

XIII - **limites** para **pagamento** de instalação e **mobilização** para execução de obras ou serviços que serão **obrigatoriamente** previstos **em separado** das demais parcelas, etapas ou tarefas;(...), (grifo nosso).'

27. Assim, cabe ao gestor indicar os critérios de aceitabilidade e as condições de pagamento da mobilização e demais itens a seguir especificados, com base nas seguintes premissas:

a) o item Administração local contemplará, dentre outros, as despesas para atender as necessidades da obra com pessoal técnico, administrativo e de apoio, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável pela obra, engenheiros setoriais, o mestre de obra, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, a equipe de topografia, a equipe de medicina e segurança do trabalho, etc., bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra;

b) o item Instalação de Canteiro de Obra remunerará, dentre outras, as despesas com a infraestrutura física da obra necessária ao perfeito desenvolvimento da execução composta de construção provisória, compatível com a utilização, para escritório da obra, sanitários, oficinas, centrais de fôrma, armação, instalações industriais, cozinha/refeitório, vestiários, alojamentos, tapumes, bandeja salva-vida, estradas de acesso, placas da obra e instalações provisórias de água, esgoto, telefone e energia;

c) o item Mobilização e Desmobilização se restringirá a cobrir as despesas com transporte, carga e descarga necessários à mobilização e à desmobilização dos equipamentos e mão de obra utilizados no canteiro;

28. Ao indicar os critérios de aceitabilidade e as condições de pagamento dos itens a seguir especificados, o gestor deve também ter como base as seguintes recomendações:

a) o pagamento do item Administração Local seja feito na proporção da execução financeira dos serviços, de forma a garantir que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela de administração local. Busca-se com esse critério que a contratada tome as medidas cabíveis para resguardar o ritmo programado da obra já que não será beneficiada com aditivos por prorrogação de prazo em decorrência de atrasos pelos quais seja responsável;

b) o pagamento do item Instalação de Canteiro e Acampamento seja feito na proporção da execução física desses serviços, conforme previsto no cronograma de desembolso da obra;

c) o pagamento do item Mobilização e Desmobilização seja feito na proporção da execução física desses serviços, ou seja, considerando o conjunto de equipamentos e pessoal mobilizados, e conforme previsto no cronograma de desembolso da obra. Com critérios de medição e pagamento adequadamente definidos para o item em questão, busca-se eliminar a possibilidade de antecipação de pagamentos.

29. As premissas e recomendações anteriormente apresentadas objetivam cuidar para que não se infle indevidamente a estrutura administrativa no canteiro, o que pode ensejar superfaturamento

decorrente da prorrogação indevida ou o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato contra a Administração Pública em virtude de aditivos de prazo.

**II.2 – Parcelas que devem compor o BDI**

30. O relatório que subsidiou o Acórdão n. 325/2007 - Plenário tratou, também, de forma detalhada, da formação do preço de obras e serviços de engenharia, especialmente dos itens que compõem o BDI, a saber: rateio da administração central; despesas financeiras; risco, seguro e garantia do empreendimento; tributos e lucro. Esse detalhamento encontra-se em perfeita sintonia com as determinações da LDO/2011.

31. Como resultado, foram adotadas, naquela deliberação, as seguintes fórmulas de cálculo:

$$PV = CD(1 + LDI)$$

Em que

PV = preço de venda;

CD = custo direto;

LDI = taxa de lucro e despesas indiretas.

‘7 FÓRMULA DO LDI

Para que se obtenha a taxa que corresponda ao LDI é necessário dispor de uma fórmula que reflita adequadamente a incidência de cada um de seus componentes sobre os custos diretos.

Para o cálculo do LDI considera-se a seguinte fórmula:

$$LDI = \left[ \left( \frac{(1 + AC/100)(1 + DF/100)(1 + R/100)(1 + L/100)}{\left(1 - \left(\frac{I}{100}\right)\right)} \right) - 1 \right] x100$$

Onde: AC = taxa de rateio da Administração Central;

DF = taxa das despesas financeiras;

R = taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento;

I = taxa de tributos;

L = taxa de lucro.’

As taxas no numerador incidem sobre os custos diretos e as taxas no denominador, sobre o preço de venda (faturamento).

‘Fórmula elaborada pela equipe com base nas fórmulas de Furnas e na fórmula do trabalho de MENDES, André; BASTOS, Patrícia Reis Leitão, Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: benefícios e Despesas Indiretas (BDI). In: Revista do Tribunal de Contas da União – TCU, v. 32, n° 88, Brasília, abr./jun. 2001, p. 26’.

32. No citado Acórdão, que foi proferido ainda na vigência da CPMF, foi adotada a seguinte faixa referencial para as despesas indiretas de obras de implantação de linhas de transmissão de energia e subestações:

‘9.2. aprovar os valores abaixo listados como faixa referencial para o LDI em obras de linhas de transmissão e subestações:

| **Descrição** | **Mínimo** | **Máximo** | **Média** |
|---|---|---|---|
| Garantia | 0,00 | 0,42 | 0,21 |
| Risco | 0,00 | 2,05 | 0,97 |
| Despesas Financeiras | 0,00 | 1,20 | 0,59 |
| Administração Central | 0,11 | 8,03 | 4,07 |
| Lucro | 3,83 | 9,96 | 6,90 |
| Tributos | 6,03 | 9,03 | 7,65 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| COFINS | 3,00 | 3,00 | 3,00 |
| PIS | 0,65 | 0,65 | 0,65 |
| ISS | 2,00 | 5,00 | 3,62 |
| CPMF | 0,38 | 0,38 | 0,38 |
| **Total** | **16,36** | **28,87** | **22,61** |

(...)'

33. Embora seja um estudo específico para obras de implantação de linhas de transmissão de energia, existem entendimentos no Tribunal de que a adoção das fórmulas de cálculo e da constituição da taxa de BDI consideradas no Acórdão n. 325/2007 - Plenário pode ser utilizada para todas as obras de engenharia. Como exemplo, cita-se o Acórdão 1.101/2010 - Plenário que trata de sobrepreço no BDI para os serviços técnicos de consultoria técnica e apoio à fiscalização das obras de expansão da infraestrutura do Aeroporto Internacional de Natal, no município de São Gonçalo do Amarante/RN:

VOTO

(...)

34 .Insta ressaltar que o Plenário deste Tribunal aprovou, por meio do Acórdão n. 325/2007, valores referenciais e critérios de aceitabilidade de BDI, com percentual máximo de 28,7%. De acordo com a equipe de auditoria, **'embora o Acórdão se refira a obras de linhas de transmissão e subestações de energia elétrica, o estudo comporta uma análise genérica da adequada composição do BDI e o estabelecimento de faixas de valores referenciais fundamentados em criteriosa análise bibliográfica e estatística, de maneira que os resultados obtidos podem ser apropriadamente extrapolados para qualquer tipo de obra'** (fl. 35, v.p.). (grifo nosso).

34. Esse entendimento encontra reforço na aceitação, por parte de algumas entidades, dos valores referenciais e dos critérios adotados pelo Acórdão. Como exemplo, destaca-se o Normativo AE 099 004 – Engenharia – Análise e Acompanhamento da Caixa Econômica Federal que emprega, na íntegra, os valores referenciais em seus procedimentos de análise e acompanhamento de obras. O Normativo é aplicado pela Caixa na análise de contratos de repasse envolvendo obras de habitação e saneamento.

35. A despeito do posicionamento deste Tribunal de adotar a fórmula de cálculo acima apresentada como referencial, há dúvidas que podem ser suscitadas. A primeira delas trata-se da parcela de lucro, visto que alguns autores, diferentemente do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, consideram que não apenas as despesas com tributos, mas também o lucro das empresas incide sobre o preço de venda devendo, portanto, serem apresentadas no denominador da fórmula. A segunda refere-se à divergência existente entre a fórmula adotada no referido Acórdão e aquela proposta por André Mendes e Patrícia Reis Leitão Bastos no trabalho 'Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas: Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)' (Revista do Tribunal de Contas da União, v. 32, n. 88, p. 26), que subsidiou o relatório do Grupo de Trabalho, no que se refere à incidência de Seguros/Riscos e Garantias sobre a Administração Central e o Lucro.

36. Sobre a primeira, em que pesem os questionamentos e a existência de referências bibliográficas, a metodologia aqui defendida – a mesma adotada pelo Tribunal – tem amparo, pois no caso de ocorrência da elevação de algum tributo sem nenhum incremento do custo direto, haveria aumento indevido do lucro, quando referido ao preço de venda, caso em que a parcela de lucro apareceria no denominador da expressão matemática. Também, o lucro deve estar na composição dos valores que sofrem incidência de impostos. Tudo isso reforça o entendimento adotado no Acórdão de que, à exceção dos impostos, todas as demais parcelas do BDI devem incidir sobre o custo direto da obra, inclusive o lucro, tendo em vista que são valores que devem ser pré-definidos pela contratada em percentuais do custo direto, sendo então após esta definição formado o preço de venda.

37. Sobre a segunda, cabe a argumentação de que a parcela R (taxa de riscos, seguro e garantia do empreendimento) incide sobre o custo direto, não devendo, pois, ser fator multiplicador com as parcelas referentes à Administração Central, às Despesas Financeiras e ao Lucro na composição da fórmula. Essa divergência pode ter contribuído para a existência de uma grande variedade de fórmulas adotadas pelos órgãos que responderam aos levantamentos realizados no início desse processo, conforme pode ser constatado no tópico seguinte deste trabalho.

38. Neste contexto, entende-se apropriado proceder aos ajustes necessários com vistas a retomar o pensamento adotado por Mendes e Bastos, que foi e continua sendo referência para boa parte dos órgãos e entidades que realizam obras e serviços de engenharia, bem como para o próprio TCU. Dentre os ajustes propostos está a inclusão de parcela referente a 'Garantias', não contemplada por Mendes e Bastos, que poderá ser prevista em Editais de obras em atendimento ao art. 56 da Lei n. 8.666/1993. Outro ajuste é a exclusão da parcela de 'Imprevistos' que poderá ser tratada juntamente com o 'Risco', já que assim dispõe o estudo: 'Consideram-se como imprevistos ou riscos os seguintes acontecimentos, dentre outros, cuja ocorrência prejudica o andamento dos serviços e independe da atuação prévia do executor da obra: fenômenos naturais (águas subterrâneas, ventos fortes, condições climáticas atípicas, etc); perdas de eficiência de mão-de-obra; perdas excessivas de material (por quebras ou retrabalhos) e greves.'

39. Assim, as fórmulas propostas para o cálculo da taxa de BDI a ser acrescida aos custos diretos de uma obra ou serviço de engenharia para a formação do preço base da Administração Pública a ser adotado nos processos de licitação de obras contempladas com recursos federais são:

$$PV = CD(1 + BDI)$$

Em que:
PV = Preço de Venda;
CD = Custo Direto;
BDI = Benefício e Despesas Indiretas (lucro e despesas indiretas); e

$$BDI = \frac{\left(1 + (AC + S + R + G)\right)(1 + DF)(1 + L)}{(1 - I)}$$

Onde:
AC = taxa representativa das despesas de rateio da Administração Central;
S = taxa representativa de Seguros;
R = taxa representativa de Riscos;
G = taxa representativa de Garantias;
DF = taxa representativa das Despesas Financeiras;
L = taxa representativa do Lucro;
I = taxa representativa da incidência de Impostos.
Nota:
A taxa representativa da incidência de impostos constante do denominador da fração da fórmula de cálculo do BDI é aplicada sobre o preço de venda da prestação do serviço, enquanto que as demais taxas que figuram no numerador são aplicadas sobre o custo.

**III. INFORMAÇÕES OBTIDAS JUNTO A ÓRGÃOS E ENTIDADES ESTATAIS DA UNIÃO**

40. Entre agosto de 2008 e fevereiro de 2009, foram realizados levantamentos de informações sobre a metodologia adotada para o cálculo do BDI junto à Caixa Econômica Federal – Caixa (fl. 3), à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf (fl. 6), ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs (fl. 9), ao Departamento de Obras Hídricas do Ministério da Integração Nacional (fl. 10), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit (fl. 11), ao Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (fl. 14)) e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero (fls. 19/20).

41. Foram solicitados as seguintes informações e documentos:

a) normativos, estudos e/ou metodologias de cálculo de BDI desenvolvidos pela entidade para contratação de obras, bem como de projetos de engenharia e contratos de supervisão/fiscalização;

b) critérios de aceitabilidade de percentual e de composição de BDI adotados em procedimentos licitatórios, com indicação de taxa de referência e/ou faixa de variação aceitável para cada uma de suas parcelas;

c) normativos, estudos e/ou metodologias que embasem taxas diferenciadas de BDI por faixa de valores e tipos de empreendimento, assim como as suas composições, caso elas fossem adotadas;

d) normativos, estudos e/ou metodologias de cálculo para taxa de BDI diferenciado para obras em

que o fornecimento de equipamentos e/ou materiais representasse um valor significativo do empreendimento, e as parcelas que a constituem, se existisse essa aplicação;

e) composições de BDI previstas em editais recentes com os respectivos detalhamentos das taxas adotadas nos contratos originados desses certames.

42. As informações e documentos recebidos constam do Anexo 1 a este processo e são apresentados resumidamente a seguir.

**III.1 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

43. A Caixa Econômica Federal, em 18/09/2008, respondeu o questionamento feito pela Secob por meio da Superintendência Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável (Ofício n. 04/2008/SUDES/GEPAD – fls. 01/45, Anexo 1). Em complemento ao ofício, foram enviados a NT GEPAD 013/07, CE 105/08 e Manual Normativo AE 099 001, os quais contêm os normativos, estudos e metodologia de cálculo de BDI dessa instituição, a saber:

**III.1.1 Composição da taxa de BDI e critérios de aceitabilidade de percentual**

Fórmula de cálculo da taxa de BDI

44. Para a Caixa, a taxa de BDI contempla o lucro e a bonificação, as despesas com administração central, equipamentos e serviços técnicos, as despesas financeiras, os tributos (COFINS, PIS, CPMF, ISS), os seguros, riscos e garantias, as cauções e retenções e os imprevistos. A fórmula utilizada para o cálculo dessa taxa é:

$$BDI = \frac{(1+X)(1+Y)(1+Z)}{(1-I)} - 1$$

Em que:

X = taxa da somatória das despesas indiretas, exceto tributos e despesas financeiras;

Y = taxa representativa das despesas financeiras;

Z = taxa representativa do lucro;

I = taxa representativa da incidência de impostos.

45. O normativo AE 099 004 – Engenharia – Análise e Acompanhamento – Repasse e financiamento para entes públicos/privados em intervenções públicas, no item 4.5.5.4, dispõe que o índice de BDI deve sempre ser detalhado, sendo passíveis de acatamento, sem justificativas, desde que observem as faixas de admissibilidade apresentadas a seguir, faixas essas retiradas do Acórdão n. 325/2007 – Plenário:

| Item Componente do BDI | Mínimo | Médio | Máximo |
|---|---|---|---|
| Garantia | 0,00 | 0,21 | 0,42 |
| Risco | 0,00 | 0,97 | 2,05 |
| Despesas Financeiras | 0,00 | 0,59 | 1,20 |
| Administração Central | 0,11 | 4,07 | 8,03 |
| Lucro | 3,83 | 6,90 | 9,96 |
| Tributos | 6,03 | 7,65 | 9,03 |

**Tabela 01 - Composição da taxa de BDI utilizada pela CEF.**

Critérios de aceitabilidade de percentual

46. Para a instituição, é inadequada a adoção de percentual único de BDI para todas as tipologias de obra, bem como não é possível estabelecer percentual máximo admissível para a taxa de BDI. Esse percentual 'dependerá, necessariamente, das condições do mercado de construção civil, localização e acesso ao local de intervenção, capacidade financeira da empresa, capital de giro, porte da empresa, número de empreendimentos em carteira, infraestrutura de serviços públicos, custos com logística e controle tecnológico dentre outras variáveis.'

47. No entanto, a Caixa estabelece o intervalo de 20% a 40% como admissível para a taxa de BDI de suas obras e determina que valores que extrapolem esses limites sejam devidamente justificados pelos licitantes.

**III. 1.2. Taxas diferenciadas de BDI por faixa de valores e tipos de empreendimento**

48. Não existe, na Caixa, intervalo de admissibilidade de BDI por faixa de valores e tipologia de empreendimento.

**III.1.3 Taxa de BDI diferenciado para obras em que o fornecimento de equipamentos e/ou materiais represente valor significativo do empreendimento**

49. Esse assunto não foi abordado na documentação enviada pela Caixa.

**III.1.4 Composições de BDI previstas em editais recentes e detalhamentos das taxas adotadas nos contratos originados desses certames**

50. Essas informações não foram repassadas pela Caixa.

51. Ressalta-se que, não obstante considere inadequada a adoção de percentual único de BDI, a Caixa adota em seus procedimentos a própria faixa de referência prevista no Acórdão n. 325/2007 – Plenário, aplicada à fórmula proposta por Mendes e Bastos.

**III.2 COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF)**

52. A Codevasf, em 29/09/2008, respondeu o Ofício de Requisição por meio do documento que se encontra às fls. 46/81, Anexo 1.

**III.2.1 Composição da taxa de BDI e critérios de aceitabilidade de percentual**

Fórmula de cálculo da taxa de BDI

53. Para a Codevasf, na taxa de BDI estão incluídas as despesas indiretas da administração central, os custos financeiros, a taxa de risco do empreendimento e o lucro. A companhia adota a seguinte fórmula para o cálculo da taxa de BDI:

$$BDI = \left[\frac{1 + AC + DF + R}{1 - (I + L)} - 1\right] x\ 100\ (\%)$$

Em que:

AC = taxa de administração central;

DF = taxa de despesas financeiras;

R = taxa de risco;

I = taxa de impostos;

L = lucro da empresa.

Critérios de aceitabilidade de percentual

54. A Codevasf considera como elemento balizador para aceitabilidade de percentuais a taxa de BDI do orçamento referencial e a faixa de referência do Acórdão 325/2007 - Plenário.

**III.2.2 Taxas diferenciadas de BDI por faixa de valores e tipos de empreendimento**

55. A Codevasf licita obras de projetos de irrigação, construção de barragens, bem como obras de sistemas de esgotamento sanitário dos municípios inseridos no Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco.

56. As taxas de BDI adotadas são:

| **Empreendimento** | **Composição** | | | | | | | **BDI (%)** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **AC** | **DF** | **R** | **L** | **ISS*** | **PIS*** | **Cofins *** | **-** |
| **Irrigação/barragens** | | | | | | | | **-** |
| Obras civis | | | | | | | | **-** |
| Montagem eletromecânica | 6,00 | 0,94 | 1,00 | 8,75 | 3,00 | 0,65 | 3,00 | 25,00 |
| Fornecimento de equipamentos eletromecânicos | | | | | | | | 25,00 |
| **Saneamento Básico** | | | | | | | | **-** |
| Serviços | 8,01 | 1,20 | 1,74 | 9,7 | 3,50 | 0,65 | 3,00 | 30,00 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 5 | | | | |
| Fornecimento de material e equipamen-tos | 8,01 | 1,20 | 0,65 | 3,84 | 0,00 | 0,65 | 3,00 | 18,00 |

Obs: (*) % de ISS, PIS e Cofins incidentes sobre Preço de Venda

Tabela 02 - Composição da taxa de BDI utilizada pela Codevasf

**III.2.3 Taxa de BDI diferenciado para obras em que o fornecimento de equipamentos e/ou materiais represente valor significativo do empreendimento**

57. A Codevasf esclarece que, em projetos de irrigação e barragens, nos quais os equipamentos eletromecânicos representam um valor significativo do empreendimento, esses são adquiridos geralmente por compra direta de fabricantes. Com isso, evita-se a incidência da taxa de BDI da construção no valor desses itens.

58. No caso de sistemas de esgotamento sanitário, utiliza-se taxa de BDI diferenciada para o fornecimento de material, a qual costuma ser inferior à taxa de BDI que incide sobre o custo dos serviços devido à redução da parcela do lucro do construtor e da não-inclusão do ISS, conforme demonstrado na tabela acima.

**III.2.4 Composições de BDI previstas em editais recentes e detalhamentos das taxas adotadas nos contratos originados desses certames**

59. Foram apresentados os detalhamentos das taxas de BDI previstas em oito editais de licitação da Codevasf, conforme segue:

60. Obras de projetos de irrigação: Edital n. 012/2007 – Obras complementares do sistema adutor principal da Etapa I do Projeto Salitre (BA), Edital n. 088/2007 – Execução das obras complementares da infraestrutura de irrigação de uso comum do Projeto Marituba (AL), Edital n. 01/2008 – Execução das obras civis para o prolongamento dos canais CP-3, CS-19 e CS-21 do Projeto Jaíba (MG) e Edital n. 032/2008 – Execução dos serviços de implantação e complementação das obras civis complementares do sistema de distribuição setorial de irrigação da Etapa I do Projeto Salitre (BA):

| **Empreendimento** | **Composição** | | | | | | | | **BDI (%)** | **VALOR 1. CONTRATO (R$)** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **AC** | **DF** | **R** | **L** | **ISS**** | **PIS **** | **Cofins**** | **CPMF **** | | |
| **OBRAS DE IRRIGAÇÃO** | | | **-** | | | | | | | |
| **2007** | | | **-** | | | | | | | |
| **BDI da Codevasf** | 6,00 | 0,60 | 0,87 | 8,75 | 3,75 | 0,81 | 3,75 | 0,47 | 25,00 | |
| **Edital 012/2007** | 1,82 | 2,00 | 0,00 | 5,00 | 3,51 | 0,76 | 3,51 | 0,45 | 17,05 | 9.261.195,10 |
| **Edital 088/2007** | 8,01 | 1,20 | 1,25 | 5,80 | 3,50 | 0,85 | 3,90 | 0,49 | 25,00 | 6.810.920,18 |
| | | | | | | | | | | |
| **2008** | | | | | | | | | | |
| **BDI da Codevasf** | 6,00 | 0,94 | 1,00 | 8,75 | 3,75 | 0,81 | 3,75 | | 25,00 | |
| **Edital 01/2008** | 8,03 | 1,20 | 2,05 | 9,96 | 4,01 | 0,85 | 3,90 | | 30,00 | 6.582.000,00 |
| **Edital 032/2008** | 4,03 | 1,07 | 0,99 | 6,04 | 4,23 | 0,79 | 3,62 | | 20,77 | 11.959.091,84 |

Obs: (**) % de ISS, PIS e Cofins incidentes sobre Custo direto

Tabela 03 - Composição da taxa de BDI adotada em Editais da Codevasf – Projetos de Irrigação

61. Obras de sistemas de esgotamento sanitário: Edital n. 074/2007 – Execução das obras e serviços relativos ao sistema de esgotamento sanitário da cidade de Luis Eduardo Magalhães (BA), Edital n. 077/2007 – Execução das obras e serviços relativos ao sistema de esgotamento sanitário da cidade de

Trindade (PE), Edital n. 080/2007 – Execução das obras e serviços relativos ao sistema de esgotamento sanitário da cidade de Sertânia (PE) e Edital n. 084/2007 – Execução das obras e serviços relativos ao sistema de esgotamento sanitário da cidade de Santana do Ipanema (AL):

| Empreendimento | Composição | | | | | | | | BDI (%) | VALOR 2. CONTRATO (R$) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | AC | DF | R | L | ISS** | PIS** | Cofins** | CPMF** | | |
| **OBRAS DE E. SANITÁRIO** | | | - | | | | | | | |
| **SERVIÇOS** | | | - | | | | | | | |
| **BDI da Codevasf** | 8,01 | 1,20 | 1,25 | 9,75 | 4,55 | 0,85 | 3,90 | 0,49 | 30,00 | |
| **Edital 074/2007** | 8,01 | 1,20 | 1,25 | 9,75 | 4,55 | 0,85 | 3,90 | 0,49 | 30,00 | 22.893.029,16 |
| **Edital 077/2007** | 8,01 | 1,20 | 1,25 | 9,75 | 4,55 | 0,85 | 3,90 | 0,49 | 30,00 | 6.856.000,00 |
| **Edital 080/2007** | 8,01 | 1,20 | 1,25 | 9,75 | 4,55 | 0,85 | 3,90 | 0,49 | 30,00 | 6.874.551,53 |
| **Edital 084/2007** | 8,01 | 1,20 | 1,25 | 9,75 | 4,55 | 0,85 | 3,90 | 0,49 | 30,00 | 17.658.619,28 |

Obs: (**) % de ISS, PIS e Cofins incidentes sobre Custo direto

**Tabela 04 A - Composição da taxa de BDI adotada em Editais da Codevasf – Sistema de Esgotamento Sanitário – Serviços**

| Empreendimento | Composição | | | | | | | | BDI (%) | VALOR 3. CONTRATO (R$) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | AC | DF | R | L | ISS** | PIS** | Cofins** | CPMF** | | |
| **OBRAS DE E. SANITÁRIO** | | | - | | | | | | | |
| **FORNECIMENTO** | | | - | | | | | | | |
| **BDI da Codevasf** | 8,01 | 1,20 | 0,50 | 3,54 | 0,00 | 0,76 | 3,54 | 0,45 | 18,00 | |
| **Edital 074/2007** | 8,01 | 1,20 | 0,50 | 3,54 | 0,00 | 0,76 | 3,54 | 0,45 | 18,00 | |
| **Edital 077/2007** | 8,01 | 1,20 | 0,50 | 3,54 | 0,00 | 0,76 | 3,54 | 0,45 | 18,00 | |
| **Edital 080/2007** | 8,01 | 1,20 | 0,50 | 3,54 | 0,00 | 0,76 | 3,54 | 0,45 | 18,00 | |
| **Edital 084/2007** | 8,01 | 1,20 | 0,50 | 3,54 | 0,00 | 0,76 | 3,54 | 0,45 | 18,00 | |

Obs: (**) % de ISS, PIS e Cofins incidentes sobre Custo direto

**Tabela 04 B - Composição da taxa de BDI adotada em Editais da Codevasf – Sistema de Esgotamento Sanitário – Fornecimento**

### III.3 DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA A SECA (DNOCS)

62. O Dnocs, em 07/09/2008, respondeu o questionamento feito pela Secob por meio do Ofício 34/2008/DG/DI/CEP/AC (fls. 82/99, Anexo 1), o qual encaminhou documentos contendo as informações solicitadas.

#### III.3.1 Composição da taxa de BDI e critérios de aceitabilidade de percentual

Fórmula de cálculo da taxa de BDI

63. A composição analítica da taxa de BDI pode ser traduzida pela seguinte fórmula:

$$BDI = \left[\frac{((CA + E + I) + (CA + E)\,x\,I) + L}{(1 - L)}\right] x\ 100\ (\%)$$

Em que:

CA = custo administrativo (custo administrativo central + custo administrativo local)

E = eventuais

I = impostos;

L = lucro.

64. Para execução de obras, o Dnocs adota os percentuais abaixo para as parcelas que compõem a taxa de BDI, alcançando para essa taxa o valor final de 30,00%:

| Planilha de composição do BDI | (%) |
|---|---|
| **OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA** | |
| **CA -** Custo Administrativo | 10,00% |
| Administração Local | 6,00% |
| Administração Central | 4,00% |
| **E -** Eventuais | 1,00% |
| **I -** Impostos | 7,20% |
| **L -** Lucro | 8,00% |
| | |
| **PERCENTAGEM GLOBAL APLICADA (BDI)** | 30,00% |

**Tabela 05 - Composição da taxa de BDI fornecida pelo DNOCS para obras e serviços**

Critérios de aceitabilidade de percentual

65. O Dnocs informou que não costuma estipular critérios de aceitabilidade de BDI.

**III.3.2 Taxas diferenciadas de BDI por faixa de valores e tipos de empreendimento**

66. O Dnocs afirmou que não utiliza taxas diferentes de BDI em função dos valores do objeto da licitação.

**III.3.3 Taxa de BDI diferenciado para obras em que o fornecimento de equipamentos e/ou materiais represente valor significativo do empreendimento**

67. No caso de fornecimento, o Dnocs adota taxa de BDI de 15,56%, obtida pela simples soma das parcelas abaixo:

| Planilha de composição do BDI | (%) |
|---|---|
| **FORNECIMENTO** | |
| **A -** DESPESAS INDIRETAS | |
| 1.0 Administração Local | 2,72% |
| 2.0 Administração Central | 5,00% |
| 3.0 Despesas Fiscais | 3,65% |
| 3.1 PIS | 0,65% |
| 3.2 COFINS | 3,00% |
| | |
| **B -** BENEFÍCIO | 4,19% |
| | |
| **PERCENTAGEM GLOBAL APLICADA (BDI)** | **15,56%** |

**Tabela 06 - Composição da taxa de BDI fornecida pelo DNOCS para fornecimento**

**III.3.4 Composições de BDI previstas em editais recentes e detalhamentos das taxas adotadas nos contratos originados desses certames**

68. De acordo com as informações enviadas pelo Dnocs, as taxas de BDI utilizadas pelas empresas que venceram recentes licitações para construção de obras realizadas por esse órgão variaram entre 16,36% e 30% sobre o custo direto.

69. No caso da contratação da elaboração de projetos e supervisão de obras, a taxa de BDI de referência estipulada pelo departamento é composta de uma parcela de benefício de 8% sobre as despesas com salários, encargos sociais e encargos administrativos, e de outra referente a despesas fiscais de até 17,14% sobre salários, encargos sociais e encargos administrativos.

**III.4 DEPARTAMENTO DE OBRAS HÍDRICAS (DOH) DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL**

70. A primeira resposta do DOH foi enviada em 08/09/2008 (Ofício n. 157/2008-DOH/SIH/MI, fls. 99/100, Anexo 1). Posteriormente, em 03/11/2008, novo ofício foi encaminhado, em complementação ao primeiro (Ofício n. 195/2008-DOH/SIH/MI, fls. 102/109, Anexo 1). Finalmente, em 06/11/2008, foi enviado o Ofício n. 783/2008-SIH/MI (fls. 110/112, Anexo 1), complementando as informações solicitadas.

71. O DOH informou, pelo Ofício n. 157, que apenas promove ações de infraestrutura hídrica e contra a seca, transferindo recursos financeiros para Estados, Municípios e Distrito Federal por meio de convênios. Portanto, pelo fato de não realizar licitações, não possui normas, estudos e/ou metodologias de cálculo de taxa de BDI.

72. Informou-se, também, por meio do Ofício n. 195, que, quando da análise de propostas de trabalho, técnicos do Ministério da Integração Nacional solicitam que os futuros conveniados apresentem esclarecimentos sobre as taxas de BDI por eles utilizadas. Anexa ao ofício foi encaminhada a composição do BDI de referência adotado para as obras do sistema adutor Capivara (PA), no valor de 30% do custo direto.

73. Finalmente, foram informados valores das taxas de BDI de referência e adjudicadas para cada um dos catorze lotes da Primeira Etapa de Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. A taxa de BDI de referência foi 23,90% e as taxas adjudicadas com base nas determinações do TCU variaram entre 15,61% a 24,20%, conforme a seguinte tabela:

| Integração Rio São Francisco - DOH | | Composição | | | | | | | | BDI (%) | VALOR |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| LOTE | EMPRESA CONTRATADA | AC | DF | S/G/R | L | ISS** | PIS** | Cofins** | CPMF** | | CONTRATO |
| | **ÓRGÃO - BDI Referência** | **5,00** | **1,61** | **1,5** | **6,20** | **1,86** | **0,81** | **3,72** | **0,47** | **23,90** | |
| | | | | | | | | | | | |
| **1** | C. Carioca-SAPaulista-Serveng | 5,00 | 0,77 | 1,00 | 8,58 | 1,83 | 0,80 | 3,66 | 0,46 | 22,10% | R$ 238.585.399,50 |
| **2** | C. Carioca-SAPaulista-Serveng | 5,00 | 0,77 | 1,00 | 5,98 | 1,78 | 0,77 | 3,57 | | 18,87% | R$ 212.146.218,40 |
| **3** | C. Encalso-Convap-Arvek-Record | 2,12 | 0,38 | 1,00 | 5,70 | 2,32 | 0,75 | 3,47 | | 15,74% | R$ 151.560.256,64 |
| **4** | C. Encalso-Convap-Arvek-Record | 2,12 | 0,38 | 1,00 | 6,30 | 2,33 | 0,76 | 3,49 | | 16,38% | R$ 185.972.519,37 |
| **5** | C. Encalso-Convap-Arvek-Record | 2,12 | 0,38 | 1,00 | 5,58 | 2,31 | 0,75 | 3,47 | | 15,61% | R$ 161.880.397,88 |
| **6** | Consórcio Nordestino | 5,00 | 1,61 | 1,50 | 6,20 | 1,81 | 0,78 | 3,62 | | 20,52% | R$ 223.442.484,35 |
| **7** | C. Construtor Águas do São Fco | 5,00 | 0,77 | 1,00 | 8,58 | 1,82 | 0,79 | 3,65 | | 21,61% | R$ 170.473.797,46 |
| **8** | LJA Ebisa | 3,00 | 0,49 | 0,45 | 12,00 | 3,73 | 0,81 | 3,73 | | 24,20% | R$ 97.679.861,51 |
| **9** | Camargo Correia | 5,00 | 0,00 | 0,68 | 7,00 | 3,62 | 0,79 | 3,62 | | 20,80% | R$ 213.126.257,97 |
| **10** | C. EMSA-Mendes Junior | 5,00 | 1,70 | 1,63 | 7,80 | 2,46 | 0,80 | 3,69 | | 23,08% | R$ 235.580.521,69 |
| **11** | C. OAS-Galvão-Barbosa-Coesa | 5,00 | 1,61 | 1,50 | 6,20 | 4,23 | 0,64 | 2,95 | | 22,13% | R$ 250.922.551,09 |
| **12** | C. OAS-Galvão-Barbosa-Coesa | 5,00 | 1,61 | 1,50 | 6,20 | 4,22 | 0,64 | 2,96 | | 22,13% | R$ 270.365.572,18 |
| **13** | C. Encalso-Convap-Arvek-Record | 2,12 | 0,38 | 1,10 | 8,36 | 2,37 | 0,77 | 3,56 | | 18,66% | R$ 124.629.256,12 |
| **14** | C. Construcap-F.Guedes e outros | 4,00 | 0,80 | 0,95 | 10,00 | 3,72 | 0,81 | 3,72 | | 24,00% | R$ 203.323.452,84 |

Obs: (**) % de ISS, PIS e Cofins incidentes sobre Custo direto

**Tabela 07 - Composição da taxa de BDI adotada em Editais do DOH**

**III.5 DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES**

74. O Dnit encaminhou o Ofício n. 2443/2008/DG, em 18/08/2008 (fls. 159/177, Anexo 1), informando que não existem, nos Editais de Licitação do DNIT, critérios de aceitabilidade do BDI, que são de livre indicação das empresas licitantes. Encaminhou, também, a tabela de composição do LDI (Lucro e Despesas Indiretas) em vigor à época – Sicro – Janeiro de 2008 com valor de 19,60%.

75. Entretanto, a tabela não foi considerada neste trabalho, tendo em vista a publicação da Portaria/DNIT n. 1.186, de 1º/10/2009, a qual estabeleceu um BDI de 27,84% a ser adotado nos orçamentos das licitações de obras da Autarquia. A portaria estabeleceu, também, a obrigatoriedade da utilização do novo percentual de BDI para as licitações com datas de abertura previstas a partir de 1º/10/2009, inclusive, em andamento ou não.

76. Ressalta-se que a referida portaria foi motivo de representação junto ao Tribunal tendo sido aberto o processo TC 008.233/2010-1, o qual se encontra em análise na Unidade Técnica com vistas a buscar justificativa para o expressivo aumento da taxa de BDI de 19,60% para 27,84% sobre o custo direto.

**III.5.1 Composição da taxa de BDI e critérios de aceitabilidade de percentual**

Fórmula de cálculo da taxa de BDI

77. O DNIT informou que a taxa adotada nos editais segue o BDI definido pelo Sicro, disponível no endereço (http://www1.dnit.gov.br/rodovias/sicro/), cuja composição analítica é traduzida pela seguinte fórmula:

$$BDI = \frac{(1 + AC + AL + DF + R + (S + G)}{(1 - I - L)} \quad (SICRO2)$$

Critérios de aceitabilidade de percentual

78. Segundo as informações recebidas, não existe critério de aceitabilidade da taxa de BDI no DNIT, sendo verificada apenas a aplicação das disposições do TCU quanto aos itens que podem compor essa taxa.

**III.5.2 Taxas diferenciadas de BDI por faixa de valores e tipos de empreendimento**

79. O DNIT informou que não adota faixas diferenciadas de BDI para diferentes tipos de empreendimentos.

**III.5.3 Taxa de BDI diferenciado para obras em que o fornecimento de equipamentos e/ou materiais represente valor significativo do empreendimento**

80. No caso do DNIT, a taxa de BDI incidente sobre a aquisição de todos os materiais betuminosos é diferente das demais. Nesse caso, adota-se o percentual de 15% conforme Portaria-DNIT n. 349 de 06 de março de 2010. Esse valor foi adotado em decorrência de determinação do TCU nos Acórdãos 1.077/2008 e 377/2009 do Plenário.

**III.5.4 Composições de BDI previstas em editais recentes e detalhamentos das taxas adotadas nos contratos originados desses certames**

81. Segundo o DNIT, a taxa de BDI de referência deste órgão é aquela constante das tabelas do Sicro. No que tange às taxas adotadas pelas licitantes, esse percentual variou entre 15% e 35%.

**III.5.5 Taxas de BDI para contratos de engenharia consultiva**

82. Para os contratos de engenharia consultiva o DNIT não adota a figura do BDI de forma explícita. São adotadas as parcelas de custos administrativos de até 50% sobre as despesas com salários, remuneração da empresa de até 12% sobre custos diretos e indiretos e despesas fiscais de até 17,14%.

**III.6 CENTRO DE EXCELÊNCIA EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES (CENTRAN)**

83. O Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro respondeu por meio do Ofício n. 015 – A7/DEC – SINCTRAN 3 (fls. 178-185, Anexo 1), de 15 de setembro de 2008, informando que o Centran, por não ser um órgão executor de obras, não dispõe de normativos relativos à taxa de BDI. Enviou, no entanto, parte do manual do SINCTRAN (Sistema Nacional de Custos de Infraestrutura de Transportes) que trata desse tópico.

84. Importa relevar que o Centran informou que deixou de incluir os tributos IRPJ e CSLL na taxa de BDI por determinação do TCU (Acórdão 325/2007 – Plenário). A composição da taxa de BDI adotada pelo Centran é apresentada a seguir:

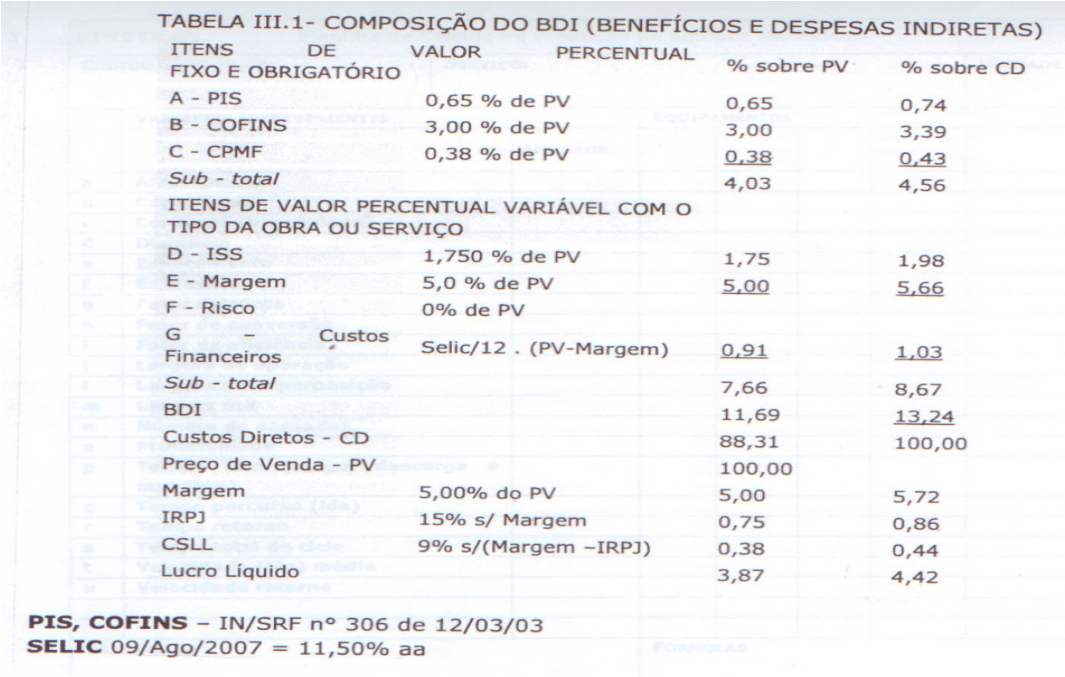


TABELA III.1- COMPOSIÇÃO DO BDI (BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS)

| ITENS DE FIXO E OBRIGATÓRIO | VALOR PERCENTUAL | % sobre PV | % sobre CD |
|---|---|---|---|
| A - PIS | 0,65 % de PV | 0,65 | 0,74 |
| B - COFINS | 3,00 % de PV | 3,00 | 3,39 |
| C - CPMF | 0,38 % de PV | 0,38 | 0,43 |
| *Sub - total* | | 4,03 | 4,56 |
| ITENS DE VALOR PERCENTUAL VARIÁVEL COM O TIPO DA OBRA OU SERVIÇO | | | |
| D - ISS | 1,750 % de PV | 1,75 | 1,98 |
| E - Margem | 5,0 % de PV | 5,00 | 5,66 |
| F - Risco | 0% de PV | | |
| G – Custos Financeiros | Selic/12 . (PV-Margem) | 0,91 | 1,03 |
| *Sub - total* | | 7,66 | 8,67 |
| BDI | | 11,69 | 13,24 |
| Custos Diretos - CD | | 88,31 | 100,00 |
| Preço de Venda - PV | | 100,00 | |
| Margem | 5,00% do PV | 5,00 | 5,72 |
| IRPJ | 15% s/ Margem | 0,75 | 0,86 |
| CSLL | 9% s/(Margem –IRPJ) | 0,38 | 0,44 |
| Lucro Líquido | | 3,87 | 4,42 |

**PIS, COFINS** – IN/SRF nº 306 de 12/03/03
**SELIC** 09/Ago/2007 = 11,50% aa

**Tabela 08 - Composição da taxa de BDI do Centran**

**III.7 EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO)**

86. A Infraero enviou a CF n. 3250/PRAI(AIOT)/2009, em 18/02/2009 (fls. 186/202, Anexo 1, e fls. 203-311, Anexo 1, v.1), encaminhando, entre outros, relatório de grupo de trabalho acerca da taxa de BDI de obras e serviços de engenharia.

87. A aludida empresa apresentou, anexo ao relatório final, estudo estatístico contendo o detalhamento da composição do BDI de 46 contratos de obras e serviços de engenharia vigentes em 2008 cujos dados, embora sem destacar as características das obras e o valor dos contratos, foram utilizados na composição da base de parâmetros médios que embasaram as conclusões referentes a obras aeroportuárias.

**III.7.1 Composição da taxa de BDI e critérios de aceitabilidade de percentual**

Fórmula de cálculo da taxa de BDI

88. Abaixo, reproduz-se a taxa de BDI adotada pela Infraero e os percentuais de suas parcelas para obras e serviços de engenharia, serviços técnicos de engenharia e fornecimento e montagem de equipamentos e sistemas especiais:

$$BDI = \left(\frac{((1+A)x(1+B))}{(1-C)} - 1\right) * 100$$

| BDI | | | |
|---|---|---|---|
| **INFRAERO** | Obras e Serviços de Engenharia (%) | Serviços Técnicos de Engenharia (%) | Fornecimento e Montagem de Equipamentos (%) |
| **Grupo A** | | | |
| Administração Central | 4,00 | 4,00 | 4,00 |
| Risco | 0,97 | | |
| **Total** | 4,97 | 4,00 | 4,00 |
| **Grupo B** | | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Seguro de risco de engenharia | 0,60 | | 0,60 |
| Garantia | 0,21 | 0,21 | 0,21 |
| Lucro Bruto | 8,00 | 8,00 | 8,00 |
| Despesas Financeiras | 0,59 | | 0,59 |
| **Total** | 9,40 | 8,21 | 9,40 |
| **Grupo C** | | | |
| ISS (observar percentual da localidade) | 5,00 | 5,00 | 5,00 |
| PIS | 1,65 | 1,65 | 1,65 |
| COFINS | 3,00 | 7,60 | 3,00 |
| **Total** | 9,65 | 14,25 | 9,65 |
| **BDI** | **27,10** | **31,24** | **25,93** |

**Tabela 09 – Composição da taxa de BDI da Infraero para obras e serviços de engenharia, serviços técnicos de engenharia e fornecimento e montagem de equipamentos e sistemas especiais.**

Critérios de aceitabilidade de percentual

89. A Infraero informou que os percentuais dos itens que compõem analiticamente o BDI são os limites referenciais máximos.

## IV. INFORMAÇÕES OBTIDAS EM EDITAIS E CONTRATOS

90. Com vistas a ampliar a base de dados da composição do BDI praticado em obras e serviços de engenharia por órgãos e entidades públicas, foram realizados levantamentos junto a editais de Concorrência Pública e de Tomada de Preços divulgados por meio do **site** – www.comprasnet.gov.br. A pesquisa procurou contemplar os vários tipos e valores referenciais de obras e serviços de engenharia em editais publicados no período predominantemente compreendido entre setembro de 2009 e março de 2010.

91. Não foram coletados dados referentes a editais divulgados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT para obras rodoviárias por considerar que esse órgão mantém o Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - Sicro já consolidado pela LDO como referencial para o caso de obras e serviços rodoviários.

92. Todos os dados coletados foram tabulados para auxiliar as conclusões deste trabalho. Esses documentos compõem o Anexo 2 do presente processo e são apresentados de forma resumida no Anexo I - Tabela 26 – BDI de Editais Pesquisados (fls. 79 e 80) dessa instrução.

93. A utilização de pesquisa do detalhamento do BDI adotado em editais de licitação poderá encontrar alguma resistência com o argumento de que os índices praticados pelos órgãos podem estar contaminados por interesses setoriais. No entanto, esse pensamento não tem base sólida, visto que o entendimento do TCU acerca de BDI vem evoluindo, e em decorrência, os critérios adotados pelas instituições que gerem recursos federais também sofreram melhoramentos. O acolhimento de taxas aparentemente elevadas em decisões anteriores não vincula o posicionamento do Tribunal, e, em consequência, o BDI da Administração Pública, após sucessivas correções implementadas com base em diversos acórdãos, e muito acentuadamente, após o Acórdão 325/2007 - Plenário, apresenta-se com maior grau de coerência e uniformidade.

94. Foram realizados, também, levantamentos junto aos processos de fiscalização realizados pelas equipes técnicas das Secretarias de Fiscalização de Obras em 2009 e no primeiro quadrimestre de 2010. Considerando que boa parte dos trabalhos refere-se a contratações ocorridas em 2007 e 2008, ou seja, logo depois do Acórdão 325/2007 - Plenário, os dados encontrados apresentaram, em alguns casos, a inclusão de Administração Local, IRPF e CSSL na composição do BDI. No entanto, os valores finais mostraram uma razoável aderência aos parâmetros adotados pelo TCU.

95. As composições de taxas de BDI levantadas em processos de auditorias compõem o Anexo 2 e são apresentadas no Anexo II - 27 – BDI de Contratos e Editais fiscalizados pelo TCU (fl. 81).

96. Observou-se, por meio dos editais pesquisados, que alguns órgãos e entidades da esfera federal, como a Infraero (Edital de Concorrência n. 001/ADNO-2/SRNO/2010, fls. 360/377, Anexo 2) e a Universidade Federal de Pernambuco (Edital de Concorrência n. 20/2009/CFCH/CE/CCSA, fls. 378/389, Anexo 2), estabelecem limite máximo de BDI para suas obras visando estabelecer isonomia entre os participantes de processos licitatórios. Esta prática vem sendo adotada, também, por órgãos estaduais e municipais.

97. Verificou-se também que um ponto que continua polêmico refere-se à questão do que pode ser considerado custo direto (portanto acrescentável à planilha do orçamento) e o que pode ser classificado como custo indireto e, dessa forma, incorporado ao BDI. Entre os itens controversos está a Administração Local. Observa-se que, de um lado, parte dos órgãos, em geral da esfera federal, vem adotando a prática de relacionar esses gastos na planilha orçamentária, por entender que são inerentes à execução do trabalho, seguindo as recomendações do TCU. Por outro lado, há órgãos que agregam a Administração Local ao BDI em seus editais de licitação, como a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras de São Paulo.

98. As pesquisas mostraram ainda que o BDI vem sendo estudado por várias entidades ligadas ao ramo da construção civil. Como exemplo, tem-se o IE – Instituto de Engenharia, o IBEC – Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos, alguns CREAs e a editora PINI.

99. No entanto, sem desconsiderar a seriedade e a competência dessas entidades, cabe, aqui, o questionamento acerca da complexidade de se afirmar a independência na execução de um trabalho elaborado por uma entidade particular, face à possibilidade de os trabalhos terem como base interesses privados. Assim, os parâmetros dos vários estudos consultados foram considerados como indicadores de tendência.

## V. ENQUADRAMENTO DOS TIPOS DE OBRAS

100. Da análise das informações precedentes, pode-se inferir que as parcelas componentes da taxa de Benefício e Despesas Indiretas variam com o tipo de obra – edificação, rodovia, irrigação, aeroporto e outros –, com a estrutura da empresa executora e os gastos necessários para mantê-la, com o custo de oportunidade do empreendimento, com os possíveis riscos a serem enfrentados na execução dos serviços, com as garantias exigidas pela Administração, com os tributos incidentes e com o lucro almejado pela construtora.

101. Portanto, como o objetivo do trabalho é estipular parâmetro para taxas de BDI aplicáveis a diferentes tipos de obras de engenharia para a definição das faixas referenciais, foi necessária a classificação das obras por tipo. Nessa classificação buscou-se contemplar não apenas a atividade de engenharia em si, mas também o valor e as características do empreendimento, a saber: grau de concentração dos serviços (obra concentrada ou dispersa), grau de interferência geográfica (obra urbana ou em campo aberto, obra com elevada exposição a fenômenos naturais) e grau de diversidade de materiais.

102. Assim, esse trabalho considera os seguintes tipos de obra:

a) Obras de edificação – Construção;
b) Obras de edificação – Reforma;
c) Obras hídricas – Irrigação e canais;
d) Obras hídricas – Saneamento básico;
e) Obras hídricas – Redes adutoras, estações de tratamento e elevatórias;
f) Obras portuárias – Estruturas portuárias;
g) Obras aeroportuárias – Pátios e pistas de pouso;
h) Obras aeroportuárias – Terminais de passageiros;
i) Obras rodoviárias e ferroviárias;
j) Fornecimento de equipamentos e materiais relevantes.

## VI. ANÁLISE INDIVIDUALIZADA DOS ITENS ADOTADOS NA COMPOSIÇÃO DO BDI

103. A metodologia de cálculo adotada no relatório que subsidiou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário teve como objetivo desonerar o BDI para colocá-lo em patamares aceitáveis e promover a transparência dos gastos públicos. Trata-se de estrutura de cálculo que serve como mecanismo de

apresentação formal do índice e é bem parecida com a maior parcela das metodologias adotadas no mercado, tanto por órgãos e entidades, como por doutrinadores.

104. Como o objetivo do presente trabalho está voltado para os diferentes tipos de obras de engenharia, os itens adotados na composição do BDI serão tratados individualmente de forma a expressar a oscilação que cada um pode sofrer em decorrência dos fatores que influenciam o custo indireto dos vários tipos de obras tratados neste trabalho.

105. Observa-se que, diferentemente dos custos diretos de obras e serviços, o BDI relaciona-se não só com o projeto de engenharia, mas com outros fatores como, por exemplo, o porte e a forma de atuação da empresa e a legislação tributária, definida por lei e fixada para cada contrato. No entanto, não cabe definir antecipadamente a empresa executora, mas é possível prever os efeitos que uma obra produzirá na gestão de uma empresa com estrutura condizente com o projeto.

106. Assim, o rateio da administração central, as despesas financeiras, os riscos, seguros e garantias do empreendimento, os tributos e o lucro serão analisados levando em conta a localização geográfica, os prazos, o porte e a complexidade da obra e as possíveis influências na gestão da contratada.

107. Para análise dos dados coletados, utilizou-se o critério da dispersão absoluta em torno da média aritmética. Considerando que as distribuições analisadas apresentaram-se aproximadamente simétricas como exemplifica o histograma a seguir apresentado (figura A), optou-se pela teoria da amostragem, que é o estudo das relações existentes entre uma população e as amostras dela extraídas, visto que os resultados obtidos com a aplicação dessa técnica são válidos tanto para grandes como para pequenas amostras. Visando a garantir maior representatividade, adotaram-se dois desvios padrão amostrais para definição do intervalo de confiança (mais de 95% dos valores considerados encontram-se a uma distância da média inferior a dois desvios padrão). Da amostra ajustada contida no intervalo de confiança obtiveram-se os limites superior e inferior indicando, respectivamente, os valores de máximos e mínimos propostos e a média aritmética ajustada indicando aos valores médios propostos.

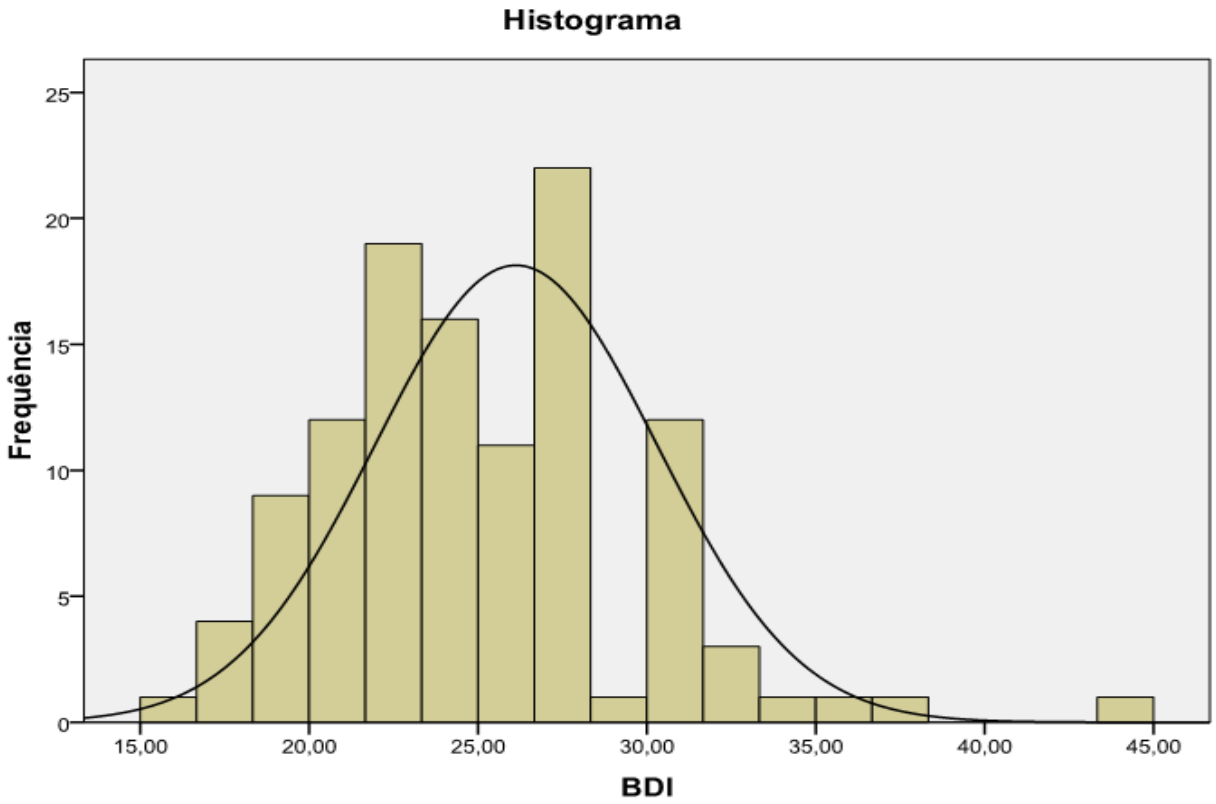



Figura A- Histograma de frequência dos BDI calculados pela fórmula proposta considerando todos os dados coletados.

108. Como medida de precaução, optou-se por lançar mão da ferramenta SPSSW para Windows para análise complementar das tabelas correspondentes a todos os dados pesquisados, aos dados obtidos em editais de licitação e em fiscalizações realizadas pelo TCU. Nesse estudo foi utilizado o critério do IIQ - Intervalo Interquartílico, visto que esse critério não é influenciado pelas observações extremas (**outliers**), ou seja, baseia-se em medidas mais resistentes. Os relatórios apresentados às fls. 333/358, Anexo 2, corroboram as análises que embasaram o presente trabalho.

109. Por fim, tendo em vista que os custos indiretos relativos à parcela da Administração Central e Lucro variam conforme o porte da obra, propõe-se a criação de faixas de referência para a estimativa desses custos.

110. As faixas de referência propostas se relacionam com as modalidades de licitação da seguinte forma: limite para Carta-Convite (R$ 150.000,00), limite para Tomada de Preços (R$ 1.500.000,00), 50 vezes o limite para Tomada de Preços (R$ 75.000.000,00), 100 vezes o limite para Tomada de Preços (R$ 150.000.000,00) e acima de 100 vezes o limite para Tomada de Preços (maior que R$ 150.000.000,00).

111. Para definição dos percentuais médios de referência dos itens Administração Central e Lucro dos diferentes tipos de obra, partiu-se do fragmento amostral com maior grau de homogeneidade e constituído por um maior número de dados, em virtude do tamanho reduzido das amostras observado em obras com preços situados nos limites inferior e superior.

112. Nesse sentido, com vistas a reduzir tais efeitos, propõe-se, como regra geral para a definição dos percentuais médios de referência, defasá-los em 0,50%, a partir do intervalo central definido.

113. Partindo-se dos limites mínimos e máximos obtidos da tabela ajustada de todos os dados e aplicando-lhes o mesmo critério para os parâmetros médios, foram obtidos os percentuais utilizados para as demais faixas de custo direto. Procurou-se seguir uma distribuição linear priorizando valores proporcionais de fácil absorção visual visando facilitar a aplicação por parte dos usuários. Utilizar os números (com muitas casas decimais) resultantes da aplicação da reta de regressão encontrada nos gráficos, além de dificultar os cálculos, em nada contribuiria para o resultado final esperado que é obter valores referenciais de BDI aceitáveis para as obras e serviços de engenharia executadas com recursos da União.

**VI.1 RATEIO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL**

114. O rateio da Administração Central consiste em diluir as despesas indiretas geradas na sede da empresa relacionadas com a manutenção da estrutura administrativa central, que fornece suporte gerencial e técnico a todas as obras, pelo custo direto de todas as obras que a empresa planeja executar no período. Assim, o item é influenciado principalmente pelo custo direto da obra e pelo porte, faturamento e eficiência da empresa, cabendo à Administração Pública resguardar-se de taxas abusivas, pois o preço da obra não pode ser onerado por ineficiência operacional do executor.

115. Também a localização geográfica da obra produz efeitos sobre o item, já que para obras distantes da sede ou obras de porte superior ao padrão da organização, a empresa acaba por constituir uma administração local mais robusta desonerando a administração central. Trata-se, no entanto, de uma decisão estratégica de cada empresa, cabendo ao gestor, na elaboração do orçamento básico, considerar tal possibilidade e retratá-la na planilha orçamentária nos casos de maior relevância.

116. Nesse sentido, é correto observar que a administração central deve guardar uma relação inversa com a administração local, aspecto este associado principalmente com a localização e o porte da obra. Para ilustrar, uma metodologia interessante consiste em analisar essa relação considerando uma construtora executando uma única obra. Nesse caso, o custo da Administração Central recairá totalmente sobre a obra, e a relação se resume na expressão matemática apresentada a seguir, independente da logística que a empresa adotar:

$$AC + AL = K\ (valor\ constante).$$

117. Por envolver a realidade das empresas, o rateio da administração central não apresenta coesão de pensamentos.

118. O Acórdão n. 325/2007 – Plenário estabelece que essa parcela fique entre 0,11% e 8,03%.

119. Mozart Bezerra da Silva, em seu livro ‘Manual de BDI’, 1ª Edição, 2006 (p. 56 e 57), apresenta orçamentos para oito portes de empresas construtoras dos quais pode ser inferido que o rateio

da Administração Central terá uma relação inversa com o custo direto. Tais estudos indicam uma taxa de administração central variando de 5 % a 15%.

120. Também, Maçahico Tisaka – 'Orçamento na Construção Civil', 1ª Edição, 2006 (p. 93) – considera o rateio da Administração Central variando entre 5% e 15%, e Aldo Dórea Mattos – Como preparar orçamento de obras, 1ª Edição, 2006 (p. 208 e 209) afirma que os valores mais comuns ficam entre 2% e 5% do custo da obra.

121. Já André Luiz Mendes e Patrícia Reis Leitão Bastos, em 'Um aspecto polêmico dos orçamentos de obras públicas: Bonificação e Despesas Indiretas (BDI)', publicado na Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun 2001, sugerem, 'para a composição do BDI dos orçamentos de obras públicas, a adoção de uma taxa de administração central de 6%'.

122. Por sua vez, todos os dados coletados (editais, contratos e fiscalizações) foram agrupados no Anexo III - Tabela 28 – BDI de Obras e Serviços de Engenharia – Editais/Contratos e Fiscalizações (Fl.s 82-83), e, da análise, foi possível confirmar que os custos de Administração Central possuem uma relação inversa com o preço da obra, em consonância com Mozart Bezerra, conforme mostra o gráfico da figura B.

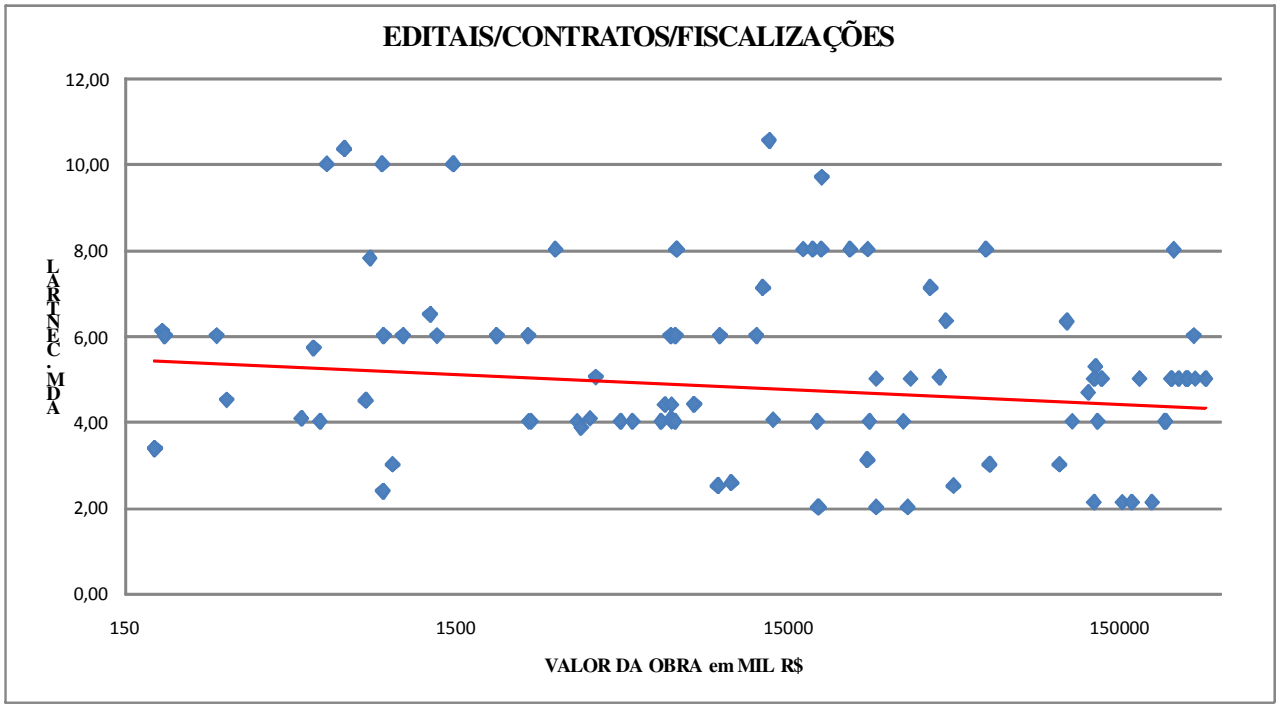



Figura B - Gráfico da dispersão do item Administração Central em relação ao valor das obras para os dados pesquisados.

123. O histograma a seguir apresentado (figura C), obtido a partir dos dados analisados referentes às obras e serviços de engenharia, mostra que o item Administração Central apresenta um grau de dispersão maior que o verificado no BDI (figura A).

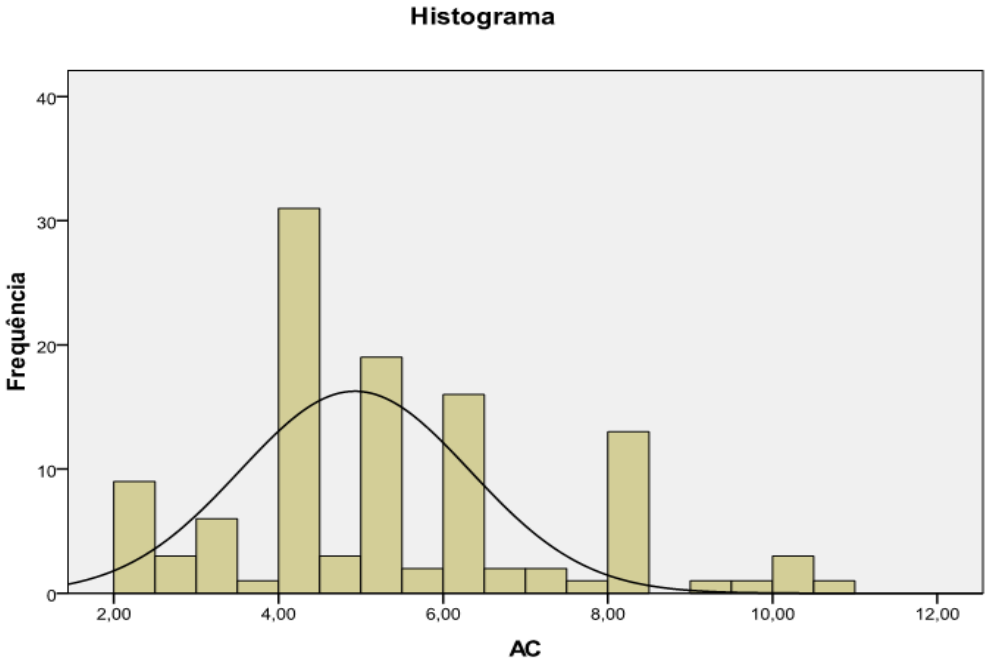



Figura C- Histograma de frequência do item Administração Central.

124. No entanto, após o tratamento estatístico, os dados agrupados indicaram uma variação da taxa de Administração Central de 2% a 9,37%. Por se tratar de uma amostra abrangente e representativa, os resultados foram considerados adequados e, nesse sentido foram adotadas as taxas de 2% como taxa mínima e 10% como taxa máxima aceitável.

125. Por fim, considerando as premissas apontadas na introdução desse tópico quanto à variação dos custos indiretos relativos à parcela da Administração Central, de acordo com o porte da obra, propõe-se a criação de faixas de referência para a estimativa desses custos.

126. O fragmento amostral referente ao intervalo de R$ 1.500.000,01 a R$ 75.000.000,00 apresentou com melhor grau de homogeneidade em virtude de ser constituído por um maior número de dados. A média geral ajustada dos percentuais de administração central da amostra para obras com custo direto nesse intervalo é de 5,24%, tendo sido adotado como referência para o intervalo (percentual adotado 5,25%). Os limites mínimos e máximos foram obtidos da tabela ajustada de todos os dados.

127. Como resultado, sugere-se, como regra geral, a seguinte faixa de variação de referência para o item Administração Central:

| Parcela de Administração Central na composição do BDI - Valores incidentes sobre Custo Direto | | | |
|---|---|---|---|
| **Obras e Serviços de Engenharia** | **MÍNIMO** | **MÁXIMO** | **MÉDIA** |
| Faixa de variação de referência | 2,00% | 10,00% | 5,25% |
| | | | |

**Tabela 10 - Parcela de Administração Central na composição da taxa de BDI.**

**VI.2 DESPESAS FINANCEIRAS**

128. Salvo casos excepcionais, as entidades contratantes só podem legalmente pagar pelos serviços após sua efetiva realização (Lei 4.320/1964, arts. 62 e 63), nos contratos de construção de obras públicas. A contratada adquire os insumos e realiza os serviços com seus próprios recursos, e recebe pelos serviços em até 30 dias após a medição, conforme estabelece a Lei n. 8.883/1994. Ocorre, com isso, uma defasagem entre o momento do desembolso e o momento do efetivo recebimento, o que acarreta perda monetária.

129. Assim, ao incluir na composição do BDI uma parcela de Despesas Financeiras está se recompondo o poder de compra do dinheiro com o qual a contratada financia a execução da obra. Trata-se de um custo adicional, e como tal deve ser computado.

130. Maçahico Tisaka – 'Orçamento na Construção Civil' (p. 93) – considera que as despesas financeiras variam de 2% a 5%. Mozart Bezerra (p. 80) adota faixa de despesas financeiras para reajuste anual de 0,82% a 12,22%.

131. Mendes e Bastos sugerem que, para o percentual de despesas financeiras, seja usado o rendimento do Certificado de Depósito Bancário (CDB) do período compreendido entre a data média do desembolso e o recebimento da parcela a ele correspondente, determinado a partir das condições de pagamento estipuladas no edital de licitação. Para um período de 30 dias, poder-se-ia adotar um percentual variando entre 0,64% a 0,74% conforme consulta realizada no sítio do Banco do Brasil – www.bb.com.br – em 31/05/2010 para a rentabilidade do fundo CDB-DI para o mês de março 2010 – fl. 08, Anexo 2. Vale ressaltar que a rentabilidade do fundo encontra-se em fase ascendente (veja consulta realizada em 8/2/2010 – fl. 1, Anexo 2) e, segundo analistas de mercado, deve manter-se em elevação puxada pelo incremento da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – a taxa Selic.

132. O Acórdão n. 325/2007 – Plenário, o qual toma como base para essa despesa a taxa Selic, estabelece que essa parcela fique entre 0% e 1,20%.

133. Finalmente, no universo analisado (Tabela 28), obteve-se uma variação de 0,30% a 2,68%.

134. Sendo a Selic a taxa oficial de juros definida pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central, considera-se adequada a sua utilização para a definição de um patamar para remunerar as despesas financeiras.

135. Com essa abordagem, com raras exceções, não se verifica, para Despesas Financeiras, uma influência significativa dos fatores que atuam sobre as despesas indiretas, levando à proposta de uma taxa que é pouco influenciada pelo tipo ou porte da obra, mas significativamente influenciada pelo procedimento administrativo de medição e pagamento de cada órgão ou entidade pública.

136. Para definição da taxa mínima, adotou-se o prazo de até 11 dias úteis entre a data média de desembolso e a do respectivo pagamento. Foram adotados os prazo entre 12 e 22 dias úteis e entre 23 e 33 dias úteis, respectivamente, para os valores das taxas média e máxima. Os 11 dias úteis equivalem a 15 dias corridos, os 22 dias úteis a 30 dias corridos e os 33 dias úteis a 45 dias corridos, sendo que esse último valor corresponde aproximadamente aos 30 dias para pagamento de obrigações previstos no art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/1993, contados a partir da data final do período de adimplemento da parcela.

137. Adotou-se, também, o percentual de 12% para a taxa básica de juros da economia, correspondente à taxa Selic atualmente em vigor.

138. A fórmula proposta para o cálculo da parcela de Despesas Financeiras é de uso amplo e é constituída da seguinte expressão:

$$DF = \left(1 + \frac{TAXA\ SELIC}{100}\right)^{\frac{DU}{252}}$$

Onde:

DF = taxa representativa das Despesas Financeiras;

DU = Dias úteis.

139. Assim, propõe-se a tabela a seguir como referencial da parcela Despesas Financeiras:

| Parcela de Despesas Financeiras na composição do BDI - Valores incidentes sobre Custo Direto | | | |
|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | **MÁXIMO** | **MÉDIA** |
| Despesas Financeiras | 0,50% | 1,50% | 1,00% |
| | | | |

**Tabela 11 – Parcela de Despesas Financeira na composição da taxa de BDI.**

140. Deve-se observar que, para os casos particulares nos quais não se configura a existência de despesas em virtude de perda monetária, como os casos com previsão de pagamento antecipado tratados no Acórdão 1.442/2003 - Primeira Câmara, a parcela de Despesas Financeiras da Taxa de BDI deverá ser consignada com valor "Zero".

141. Outro fator a ser considerado é a diferença entre o índice de correção monetária do contrato e a taxa de inflação real, que é agravada pelo reajuste anual estipulado pela Lei n. 10.192/2001. A prática mostra um desembolso contínuo na execução do contrato com receitas periódicas que provoca uma redução do preço contratado. No entanto, essa redução não caracteriza despesa financeira e deve ser distribuída pela contratada, por exemplo, como parte do lucro. Vale ressaltar que a lei prevê mecanismos de proteção para os casos exorbitantes, como o reequilíbrio econômico-financeiro previsto na Lei n. 8.666/1993.

**VI.3 RISCOS, SEGUROS E GARANTIAS**

142. Em um orçamento de obra, por mais detalhado e criterioso que seja, é impossível prever com exatidão todas as peculiaridades do projeto. Os riscos se manifestam dentro e fora do canteiro e podem se materializar em eventos de pequena a grande imprevisibilidade. São riscos de características intrínsecas do projeto, de fornecedores, de fatores externos, de fenômenos naturais, de prazos, de recebimento e de fiscalização e contratação.

143. Pela análise dos riscos, a empresa faz sua opção de atuação buscando reduzir ou neutralizar seus efeitos, por meio do gerenciamento que engloba a contratação de seguros, e plano de ação de prevenção e mitigação e controle rigoroso. Ao optar por contratar seguros, a empresa busca baixar o patamar de incerteza já que muitos dos imprevistos passam a ser cobertos. Entretanto, há o risco residual, aquele que independe do controle, não é nulo, e, portanto, merece tratamento gerencial e avaliação da sua importância.

144. Também, a Administração Pública está sujeita a riscos, que podem ser de qualidade, de prazo e da incapacidade de conclusão do contrato. A prestação de garantias, prevista no art. 56 da Lei n. 8.666/1993 e suas modificações, é um instrumento de mitigação desses riscos. A Lei dá poder à Administração Pública para exigi-la, exigência que deve estar contida nos editais, e isso faz parte das cautelas que o gestor pode tomar para assegurar o sucesso da contratação:

'Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes terem sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei n. 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o **caput** deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994).'

145. Os casos das contratações de obras e serviços de engenharia pela Administração Pública enquadram-se, em geral, no limite do § 2º da Lei destacada. Além disso, o **caput** do art. 56 deixa claro que a exigência de garantia é uma prerrogativa da Administração. Desta forma, o item Garantia é facultado na formulação do BDI, a depender de cada caso.

146. Assim sendo, por serem despesas que não participam da formação dos custos unitários, nada mais adequado do que contemplar, no BDI, uma parcela para reposição dos custos com seguros e garantias e com riscos. Não se trata de custear situações previsíveis que deverão estar contempladas no custo direto, tampouco de ressarcir despesas com eventos aleatórios que podem ser ressarcidos por meio de mecanismos legais. Busca-se, sim, recompor os custos com os riscos e as incertezas propriamente ditos, que, caso não ocorram, serão incorporadas ao lucro, e não poderão ser glosadas.

147. Mozart Bezerra (p. 88 e 89) apresenta faixas de risco variando de 0,57% para mínimo e 5,91% para alto, e faixas de incertezas de 0% para mínimo e 4,43% para alto.

148. Mendes e Bastos sugerem 'a adoção de uma taxa de seguros/imprevistos no BDI de 1%, por considerar que esta cobriria, além do custo do seguro, os possíveis imprevistos que pudessem acontecer no decorrer da obra'. Para Aldo Dória, essa parcela deve ficar entre 1% e 3% dos custos diretos e indiretos da obra. Já o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, que não fez previsão para taxa referente a seguro, estabelece faixa de variação entre 0% e 2,05% para o risco e 0% e 0,42% para a garantia.

149. Os órgãos e entidades consultados apresentaram parcela referente a seguro, risco e garantia variando entre 0,21% e 2,47%. Finalmente, considerando todos os dados analisados (Anexo III - Tabela 28 – fls. 82/83), a parcela variou de 0,45% a 2,47%.

150. Por fim, destaca-se que o PMI – **Project Management Institute** (www.pmi.org) na norma norte americana de Gerência de Empreendimentos, denominada PMBOK, mundialmente aceita, e muito utilizada por grandes empresas no Brasil – define que 'obra é um empreendimento temporário e com caráter único, desta maneira, apresenta uma certa margem de incerteza'.

151. Dessa forma, considerando que obras simples e/ou executadas em condições favoráveis e em ritmo adequado tendem a apresentar menores riscos, enquanto que em obras complexas e/ou executadas em condições adversas, ritmo acelerado e áreas restritas, os fatores imprevistos ganham maior importância, recomenda-se aos gestores responsáveis pelo cálculo do valor estimado uma avaliação mais detalhada das peculiaridades do projeto.

152. Para o subitem Garantias, a proposta segue as recomendações do Acórdão 325/2007 - Plenário, ou seja, com valor mínimo igual a zero nos casos em que não haja exigência no edital e valor máximo de 0,42% para os casos de exigência de garantias de cinco por cento do valor do contrato.

153. Para o subitem Seguros, a previsão é de uma taxa específica para cobrir as despesas advindas da contratação de seguros para cobertura dos riscos que são inerentes ao ramo da construção civil, visto que reduzi-los a zero é, de forma evidente, impossível. A existência desse subitem na composição do BDI acarreta redução nos valores a serem considerados para o subitem Risco, sem, contudo, eliminá-lo. Os valores propostos resultam da análise dos dados obtidos na pesquisa e da consulta informal a empresa do ramo de seguros com foco em obras de edificação acerca dos custos com Seguro Risco Engenharia e Performance Bond (espécie de seguro-garantia visando garantir a realização completa do objeto do contrato).

154. Já para o subitem Riscos, adotaram-se as considerações propostas por Mozart Bezerra (p. 88) que indica uma variação para mais de 60% da faixa de risco baixo para a faixa de risco médio, e de 30% desta última para a faixa de risco intermediário, com percentual de custo variando de 0,25% a 1,2%. Assim, a proposta apresentada a seguir busca considerar, diferentemente do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, a existência do risco para diferentes obras e serviços de engenharia:

| Parcela de Seguros, Riscos e Garantias na composição do BDI - Valores incidentes sobre Custo Direto | | | |
|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | **MÁXIMO** | **MÉDIA** |
| SEGUROS | 0,00% | 0,81% | 0,36% |
| GARANTIAS | 0,00% | 0,42% | 0,21% |
| RISCOS | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | 0,25% | 0,85% | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | 0,29% | 0,98% | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | 0,35% | 1,17% | 0,78% |

**Tabela 12 – Parcela de Seguros, Riscos e Garantias na composição da taxa de BDI.**

## VI.4 TRIBUTOS

156. O item 9.1.1 do Acórdão 325/2007 - Plenário aborda, de forma definitiva, que os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do BDI. O relatório que embasou o Acórdão também trata a questão dos tributos a serem considerados no cálculo das despesas indiretas de forma clara e conclusiva.

157. Cabe, no entanto, reforçar dois pontos.

158. O primeiro refere-se às alíquotas do PIS e da COFINS. A legislação que trata desses dois tributos é complexa e passa por constante renovação. De forma resumida, pelo disposto na Lei n. 10.637/2002, na Lei n. 10.833/2003, na Lei n. 10.865/2004 e na Lei n. 10.925/2004, são reconhecidos dois regimes de incidência desses tributos, quais sejam:

159. a) Regime de incidência cumulativa:

160. O chamado 'PIS/COFINS cumulativo' é a forma mais antiga de incidência destas contribuições, que consiste na cobrança dos tributos sobre o faturamento das pessoas jurídicas, pela venda de produtos ou prestação de serviços. Nesse regime, a base de cálculo é o total das receitas da pessoa jurídica, sem deduções em relação a custos, despesas e encargos; e as alíquotas de contribuição para o PIS e da COFINS são, respectivamente, 0,65% e 3,00%. As pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as que lhes são equiparadas, que apuram o IRPJ com base no lucro presumido ou arbitrado, estão sujeitas à incidência cumulativa.

161. b) Regime de incidência não cumulativa:

162. Este regime permite o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica. Nesse caso, as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS são, respectivamente, 1,65% e 7,60%. As pessoas jurídicas de direito privado, e as que lhes são equiparadas pela legislação do imposto de renda, que apuram o IRPJ com base no lucro real, estão sujeitas à incidência não cumulativa.

163. Observe-se que a pessoa jurídica cuja receita bruta total, no ano-calendário anterior, tenha sido superior a R$ 48.000.000,00 ou a R$ 4.000.000,00 multiplicado pelo número de meses de atividade do ano-calendário anterior, quando inferior a doze meses, estão obrigadas ao regime de tributação com base no lucro real.

164. Nesse contexto, com o advento do PIS/COFINS não-cumulativo, a apuração das contribuições no regime cumulativo tornou-se a exceção à regra de apuração. No entanto, o art. 8º da Lei n. 10.637/2002 e o art. 10 da n. Lei 10.833/2003 apontam as pessoas jurídicas e receitas que permanecem sujeitas ao regime cumulativo. Dentre elas, destacam-se: i) as pessoas jurídicas tributadas pelo imposto de renda com base no lucro presumido ou arbitrado; ii) as pessoas jurídicas optantes do SIMPLES; iii) as receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou subempreitada de obras de construção civil, até 31/12/2015 (Lei n. 12.375/2010).

165. Assim, as obras de construção civil, inclusive as receitas decorrentes da execução por empreitada de obras de construção de estações e redes de distribuição de energia elétrica (Jurisprudência RFB, Consulta n. 68, de 17 de março de 2008), permanecem sujeitas ao regime cumulativo, ou seja, contribuem para o PIS e a COFINS utilizando as alíquotas de contribuição de 0,65% e 3,00% do faturamento bruto, respectivamente.

166. No entanto, tal situação não se repete para os serviços técnicos especializados (projeto, consultoria, gerenciamento, fiscalização), aos quais incidem as alíquotas de contribuição de, respectivamente, 1,65% e 7,60% do faturamento bruto. As empresas especializadas que se enquadram no regime não-cumulativo podem utilizar o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos. No entanto, esses créditos possuem peso relativamente baixo na composição de custos dos Serviços Técnicos de Engenharia e foram desconsiderados para os fins de composição do BDI.

167. Cabe ressaltar que a Lei 12.375/2010, no caso específico de obras de construção civil, sejam elas realizadas por administração, empreitada ou subempreitada, prorrogou mais uma vez a vigência da alteração estabelecida pelas Leis 10.637/ 2002 e 10.833/2003, passando-a para 31 de dezembro de 2015. Essa mudança, quando efetivada, trará ajustes para o cálculo da parcela de tributos da taxa de BDI, já que a alíquota aplicável será de 1,65% e 7,60%, respectivamente, para o PIS e a COFINS, mas com direito a crédito das contribuições sobre as despesas, custos e encargos listados no art. 3º das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003.

168. Por tudo isso, é importante que esses tributos tenham os seus respectivos percentuais discriminados, uma vez que parte dos valores pagos poderá ser recuperada posteriormente, o que pode influenciar no custo final da obra.

169. O segundo ponto refere-se ao ISS, cuja alíquota mínima foi fixada em 2% pelo art. 88, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, enquanto a alíquota máxima foi estipulada em 5% pelo art. 8º, inciso II, da Lei Complementar n. 116, de 31/07/2003.

170. Destaca-se que os municípios gozam de autonomia para fixar as alíquotas deste tributo, desde que respeitados esses limites, e que, nos orçamentos, se deve adotar a alíquota de ISS do município onde o empreendimento é realizado, e não aquela de onde fica a sede da empresa construtora. No caso de obras executadas em mais de um município – como é normalmente o caso das obras rodovias –, deve-se adotar para a alíquota deste tributo a média ponderada dos serviços executados em cada município.

171. Ressalte-se, ainda, conforme o § 2º, inciso I, art. 7º dessa mesma Lei Complementar, que a base de cálculo desse tributo é o preço do serviço, excluindo-se desse número o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa àquele instrumento legal:

‘7 – Serviços relativos a engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres.

(...)

7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

(...)

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).’

172. O projeto SINCTRAN para o Manual de Custos de Infraestrutura de Transporte do DNIT, tendo em vista que o ISS é um tributo municipal, propõe adotar alíquota média de 3,50% para fazer face a esta despesa. Considera, ainda, que a admissão desta incidência do ISS subentende que a prestação de serviços corresponde a 50% do valor para obras de infraestrutura de transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário, resultando em um percentual médio de ISS a ser considerado no BDI de 1,75%.

173. No entanto, no caso de outras obras de construção civil, a Receita Federal do Brasil, no art. 122 da Instrução Normativa 971/09, adota o percentual de 35% de mão de obra para a construção civil, com exceção dos serviços de pavimentação asfáltica, terraplenagem, obras de arte especiais e drenagem, como presumido para fins de determinação da parcela referente à prestação de serviços.

174. Assim, de forma conservadora, é coerente a admissão da incidência do ISS em 50% do preço de venda (custo direto acrescido do BDI) para os tipos de obras e serviços de engenharia abordados nesse trabalho.

175. Para se definir, de forma mais precisa, o percentual desse tributo na composição da taxa, é importante observar o que disciplina o normativo relativo ao ISS de cada localidade onde a obra será realizada. É certo que a alíquota efetiva de ISS a configurar na taxa de BDI será inferior à taxa prevista na legislação do município onde será realizada a obra, pois deve ser desconsiderada a despesa relativa aos materiais.

176. Assim sendo, para o cálculo da parcela de tributos utiliza-se a seguinte tabela:

| **Parcela de Tributos na composição do BDI - Valores incidentes sobre Preço de Venda** | | | |
|---|---|---|---|
| **TRIBUTOS** | **Obras e Serviços de Engenharia** | **Serviços Técnicos de Engenharia** | **Fornecimento de Materiais e de Equipamentos relevantes** |
| ISS (observar percentual da localidade) | até 2,50%* | até 5,00% | 0,00% |
| PIS | 0,65% | 1,65% | 0,65% |
| COFINS | 3,00% | 7,60% | 3,00% |
| **Total** | 6,15% | 14,25% | 3,65% |

Obs: (*) % de ISS considerando a alíquota de 5% sobre 50% do Preço de Venda

**Tabela 13 – Parcela de Tributos na composição da taxa de BDI**.

**VI.5 LUCRO**

177. O lucro é um conceito econômico que pode ser descrito de diversas formas para representar uma remuneração alcançada em consequência do desenvolvimento de uma determinada atividade econômica. Complementa a formação do Preço de Venda, sem que possa ser considerado como item de custo, já que é uma parcela que contempla a remuneração do construtor.

178. Há uma grande indefinição quanto às margens de lucro competitivas. Um procedimento cada vez mais utilizado para calcular o lucro de um empreendimento toma como base a TIR – Taxa Interna de Retorno, que é a taxa que iguala o investimento inicial ao fluxo de caixa de todo o período. A TIR deve acompanhar as taxas de mercado para a remuneração do capital acrescentando-se uma taxa de risco empresarial. Neste tipo de análise, a visão do lucro deixa de se restringir ao um valor absoluto e passa a considerar o tempo de retorno do investimento.

179. No entanto, seja qual for o procedimento de cálculo adotado, deve-se lembrar que o lucro declarado no BDI é apenas uma meta, que, se alcançada, torna possível a justa remuneração da empresa em decorrência da obra. Ainda, como na maioria das vezes, sendo empresa de mercado, detentora de informações e competências, utilizará de sua vantagem de forma a otimizar os custos para maximizar seu lucro por meio da diferença entre a receita e o custo de produção. Isto é lícito e aceitável.

180. A Constituição Federal, no seu art. 173, § 4º, condena o abuso do poder econômico, exteriorizado pela 'dominação dos mercados', pela 'eliminação da concorrência' e pelo 'aumento arbitrário dos lucros'. Observa-se que não há condenação à prática de lucros ou qualquer definição que considere o que seja lucro abusivo ou aceitável; o que se condena é o aumento arbitrário, que caracterize abuso de poder econômico.

181. Também, a Lei 8.666/1993, no seu art. 43, inciso IV, ao estabelecer o critério de julgamento dos preços praticados na licitação, tem como parâmetro os preços correntes no mercado. Por conseguinte, sendo o preço proposto pelo licitante, incluindo o BDI, compatível com o preço de mercado, não há que se falar em lucro excessivo.

182. Ademais, ao utilizar os conceitos anteriormente mencionados e tendo em vista que o lucro representa a remuneração de fatores como o custo de oportunidade do capital aplicado, a capacidade administrativa, gerencial e tecnológica adquirida ao longo de anos de experiência no ramo, a responsabilidade pela administração do contrato e a condução da obra, a estrutura organizacional da empresa e os investimentos na formação profissional do seu pessoal, além de criar a capacidade de reinvestir no próprio negócio, e não somente da atividade econômica da empresa, ficará evidente a árdua tarefa de se definir um percentual máximo para a aceitação do lucro. Não há, pela mera análise do percentual praticado, como caracterizá-lo como excessivo ou abusivo, também não se pode limitar o lucro praticado pelo empreendedor se não for constatado abuso de poder econômico decorrente de seu aumento abusivo.

183. É certo que o lucro bruto é uma informação difícil de ser obtida do mercado e de difícil comparação com outras atividades ou mesmo com o mercado financeiro, mas tem a vantagem de incluir o IRPJ e a CSLL. São poucas as empresas de capital aberto no ramo da construção civil. Poucas são, também, as construtoras na composição das 500 maiores empresas do país.

184. Uma análise dos números divulgados pela Revista Exame e das demonstrações financeiras das empresas participantes disponibilizados na Bovespa mostrou que essas empresas estão, em média, operando com lucratividade média acima de 10%, conforme demonstra o Anexo IV – Tabela 29 – Demonstrações Financeiras das Empresas de Construção Civil relacionadas no grupo das 500 Maiores de 2009 (fl. 84). Assim, embora os dados indiquem um percentual de Lucro na ordem de 14%, desconsiderando os dados das empresas incorporadoras e das controladoras, é razoável conceber que 12% representam o percentual de lucro bruto alcançado pelas empresas de médio a grande porte que participam do mercado aberto.

185. Por outro lado, os números não são definitivos. Em virtude disso, diversos estudos procuraram estabelecer uma faixa de variação tida por aceitável para o percentual de lucro praticado pelas empresas em licitações públicas.

186. Maçahico Tisaka (p. 56) – entende que a taxa de benefício pode variar de 5% a 15%. Aldo Dórea (p.220) apresenta como faixa normal para lucratividade entre 5% e 17%.

187. Já Mendes e Bastos consideram adequada uma margem de lucro entre 7% e 8,5%, e o Acórdão n. 325/2007 – Plenário estabeleceu a faixa de 3,83% a 9,96%.

188. Os órgãos e entidades consultados, por seu turno, apresentaram variação de 6,00% a 10,00% para essa parcela da taxa de BDI. Finalmente, no universo analisado, a taxa variou de 5,00% a 12,00%, conforme demonstra o gráfico a seguir:

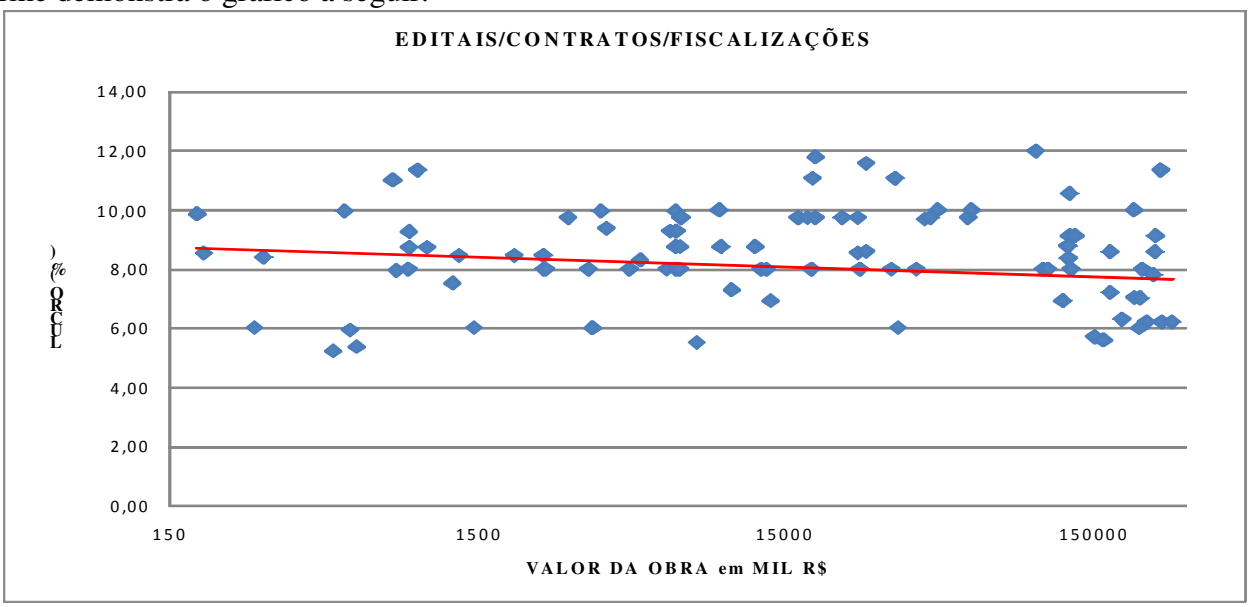



**Figura D- Gráfico da dispersão do item Lucro em relação ao valor das obras para os dados pesquisados.**

189. Dos dados, observou-se que, diferentemente do item Administração Central, o item Lucro apresenta um grau de dispersão bem menor, como mostra o histograma a seguir apresentado (figura E):

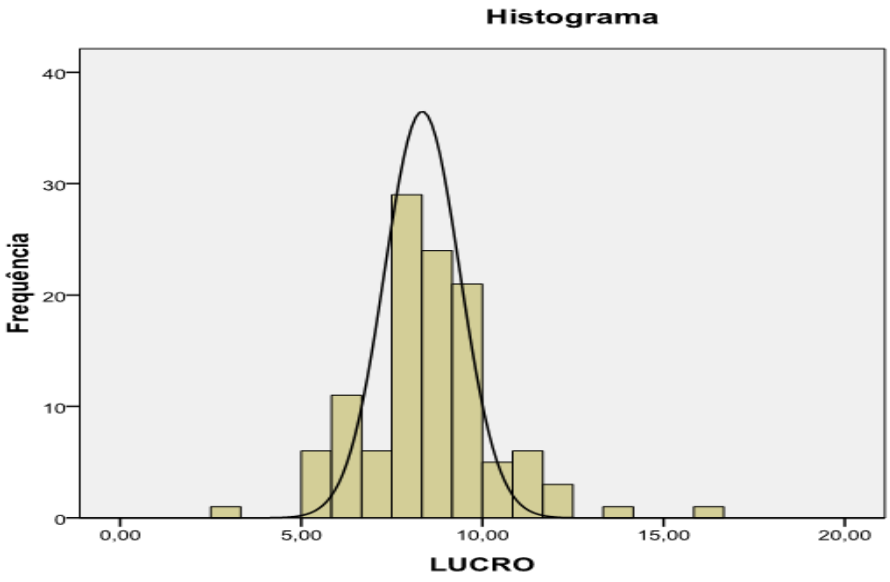



Figura E- Histograma de freqüência do item Lucro.

190. Embora o trabalho procure estabelecer, com base em números indicativos do seguimento da construção civil, uma faixa de variação considerada aceitável para o percentual de lucro praticado pelas empresas em licitações públicas, vale ressaltar que trata-se de uma faixa de referência, não havendo previsão legal para que essa seja fixada ou limitada.

191. Assim, seguindo o mesmo critério utilizado para o item Administração Central, chega-se para as obras e serviços de engenharia a seguinte faixa de variação de referência para o item Lucro:

| Parcela de Lucro na composição do BDI - Valores incidentes sobre Custo Direto | | | |
|---|---|---|---|
| **Obras e Serviços de Engenharia** | **MÍNIMO** | **MÁXIMO** | **MÉDIA** |
| Faixa de variação de referência | 5,00% | 12,00% | 8,50% |
| | | | |

**Tabela 14 – Parcela de Lucro na composição da taxa de BDI.**

**VII . BDI PARA OS DIFERENTES TIPOS DE OBRA E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

192. Da análise das informações precedentes, pode-se inferir que as parcelas componentes da taxa de Benefício e Despesas Indiretas podem variar de acordo com o lucro almejado pela construtora, com o tipo de obra e com diversos outros fatores, tais como a estrutura da empresa executora, os possíveis riscos a serem enfrentados na execução dos serviços, as garantias exigidas pela Administração e os tributos incidentes. Portanto, ao propor faixas referenciais para a taxa de BDI de diferentes tipos de obras e serviços de engenharia, o que se busca são parâmetros que orientem os entes jurisdicionados deste Tribunal na composição dos preços de referências das obras públicas custeadas com recursos da União.

193. As tabelas de BDI apresentadas a seguir levam em conta algumas premissas, a saber:

a) a fórmula de cálculo utilizada é aquela disposta no parágrafo 39 – Parcelas que devem compor o BDI, **retro**;

b) na determinação das taxas de Administração central e Lucro para os diferentes tipos de obra, os dados foram selecionado por tipo de obra, e a média tomada como referencial para a faixa representada por obras com custo de R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00. A partir da média os valores foram defasados em 0,5% para mais para obtenção da taxa máxima e para menos para obtenção da taxa mínima proposta, seguindo a regra geral tratada nos parágrafos 112 e 113, **retro**. Para edificações e saneamento básico, a amostra referente à faixa de preços de R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 se mostrou mais robusta por conter a maioria dos dados, sendo, pois considerada como referência a média obtida para essa faixa de valores.

c) no cálculo dos valores propostos para o BDI médio para cada faixa de valor, foram considerados os valores médios de cada item que compõe a fórmula;

d) no cálculo dos valores propostos para o BDI mínimo para cada faixa de valor, foram considerados os valores mínimos dos itens Administração Central e Despesas Financeiras, os valores médios do item Lucro, o valor ‘zero’ para os itens Seguro e Garantias e o valor máximo para o item Risco. A adoção dessa metodologia se justifica, pois na ausência de seguro, assume-se o risco máximo admissível para a atividade. Já com relação ao lucro, os dados pesquisados mostraram que, quando da adoção de percentuais baixos para a Administração Central, o fator Lucro encontrava-se em patamares mais elevados;

e) no cálculo dos valores propostos para o BDI máximo para cada faixa de valor, foram considerados os valores máximos dos itens Administração Central, Despesas Financeiras e Seguros e Garantias, os valores médios do item Lucro, o valor mínimo para o item Risco. Novamente a adoção dessa metodologia se justifica, pois a contratação de seguros reduz consideravelmente os riscos sem, contudo eliminá-los. Já com relação ao lucro, da mesma forma que para o cálculo dos BDI mínimo, os dados pesquisados mostraram que, quando da adoção de percentuais elevados para a Administração Central, o fator Lucro encontrava-se em patamares mais baixos.

194. A premissa de que a Administração Central com percentuais baixos corresponde a Lucro com percentuais elevados foi demonstrada na tabela a seguir, que evidencia a relação dos itens Administração Central e Lucro dos dados, cuja parcela de Administração Central encontra-se abaixo da média ajustada de 5,18%.

195. Para esses dados, que totalizam uma amostra de 87 elementos, apenas 10 tiveram percentuais correspondentes do item Lucro abaixo de 6%, cuja média ajustada é de 8,25%, conforme a tabela a seguir:

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| % de AC | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,12 | 2,12 | 2,12 | 2,12 | 2,38 | 2,38 | 2,50 | 2,50 | 2,57 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 3,10 | 3,38 | 3,38 | 3,89 | 4,00 |
| % de LUCRO | 5,00 | 8,60 | 10,00 | 8,36 | 5,70 | 5,58 | 6,30 | 9,26 | 9,26 | 10,00 | 10,00 | 5,00 | 11,35 | 6,00 | 5,00 | 10,00 | 12,00 | 8,55 | 9,86 | 9,86 | 5,98 | 5,93 |
| % de AC | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 |
| % de LUCRO | 8,29 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 10,00 |
| % de AC | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 4,03 | 4,03 | 4,03 | 4,03 | 4,04 | 4,05 | 4,07 | 4,07 | 4,07 | 4,07 | 4,07 | 4,07 | 4,39 | 4,39 | 4,41 |
| % de LUCRO | 7,03 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 11,05 | 11,05 | 11,05 | 11,05 | 6,90 | 8,50 | 9,96 | 5,20 | 7,68 | 9,96 | 9,96 | 10,00 | 7,00 | 7,00 | 5,50 |
| % de AC | 4,49 | 4,51 | 4,55 | 4,68 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,03 | |
| % de LUCRO | 11,00 | 8,40 | 6,00 | 6,90 | 9,00 | 11,58 | 6,00 | 6,50 | 9,12 | 9,12 | 7,20 | 8,58 | 5,98 | 7,00 | 6,20 | 7,80 | 8,58 | 9,12 | 6,20 | 6,20 | 7,41 | |

**Tabela 15 – Tabela da ADM. CENTRAL inferior à média e o % do LUCRO correspondente.**

196. A relação inversa entre o item Administração Central e o item Lucro, também, ficou bastante caracterizada no segmento amostral referente a obras de edificações – construção, de acordo com o gráfico da figura F seguinte:

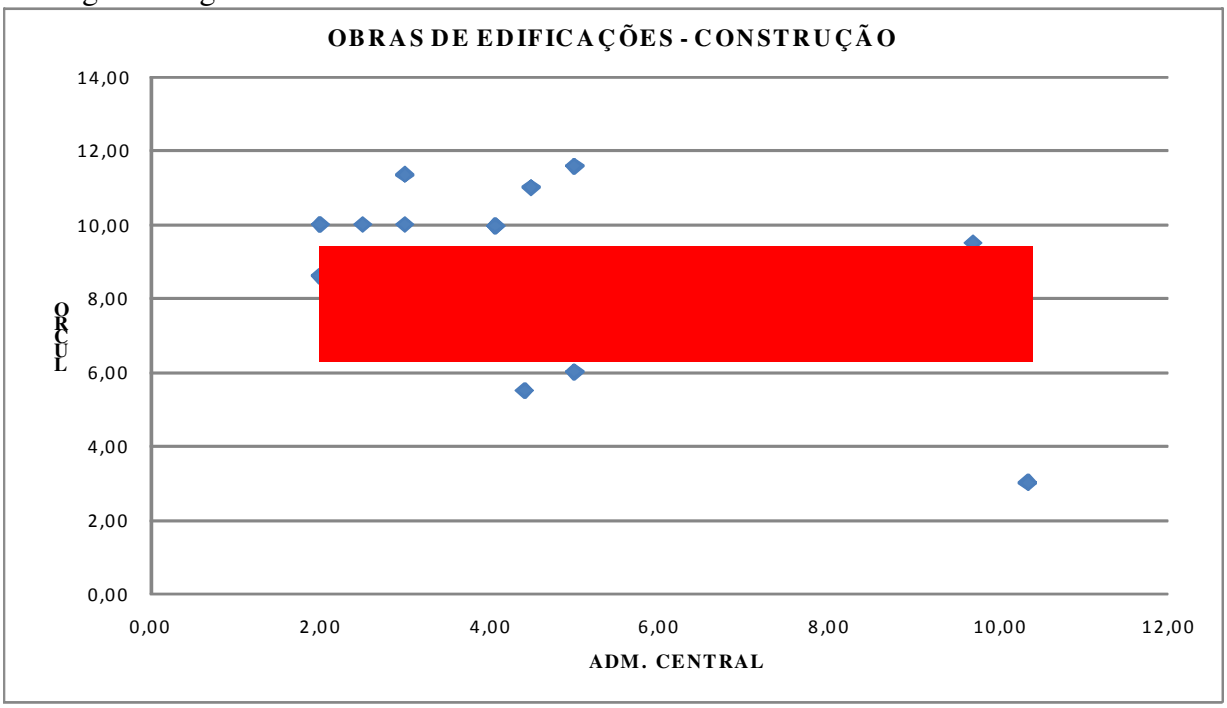



**Figura F- Gráfico da relação do Lucro com a Adm. Central para o segmento Obras de Edificações - Construção.**

197. Outro fator decisivo na determinação das premissas foi a aplicação direta da fórmula com todos os parâmetros mínimos, levando a valores consideravelmente baixos, quando comparados com os resultados da pesquisa. Mais discrepantes, ainda, foram os valores obtidos utilizando todos os parâmetros máximos. Nessa situação, os resultados apresentaram-se em desacordo com as pesquisas e bastante acima daqueles tidos por razoáveis pelo TCU nos processos de fiscalização de obras públicas.

198. Como exemplo, destacam-se as Obras Hídricas – Saneamento Básico cujos dados indicaram os valores máximos de 9,70% para AC, 1,50% para DF, 2,40% para SRG, 11,60% para o Lucro e 6,15% para Tributos, resultando um BDI máximo de 35,3%, enquanto que o valor máximo verificado na pesquisa foi de 31,79%.

**VII.1 BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - CONSTRUÇÃO**

199. As obras de edificações constituídas de construções novas ou ampliações com parcela de reforma inferior a 40% do valor de referência, na grande maioria, se caracterizam por obras urbanas de pequeno a médio porte, com elevada diversificação de componentes de custos unitários, processadas em um mercado bem definido e competitivo.

200. Nesse segmento, os dados pesquisados apresentaram-se com um bom grau de confiabilidade, chegando-se a seguinte proposta de BDI:

| BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - CONSTRUÇÃO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,00% | 7,50% | 8,15% | 11,35% | 5,75% | 9,65% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,50% | 7,00% | 7,65% | 10,85% | 5,25% | 9,15% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,00% | 6,50% | 7,15% | 10,35% | 4,75% | 8,65% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,50% | 6,00% | 6,65% | 9,85% | 4,25% | 8,15% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,00% | 5,50% | 6,15% | 9,35% | 3,75% | 7,65% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,25% | | 2,01% | | 1,07% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,25% | | 0,57% | | 0,43% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,29% | | 0,65% | | 0,50% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,35% | | 0,78% | | 0,60% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 20,80% | | 30,00% | | 25,10% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 19,70% | | 28,80% | | 23,90% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 18,60% | | 27,60% | | 22,80% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 17,40% | | 26,50% | | 21,60% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 16,30% | | 25,30% | | 20,50% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

**Tabela 16 – BDI para Obras de Edificações - Construção**.

## VII.2 BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - REFORMA

201. As obras de edificações constituídas de reformas ou reformas com ampliações com parcela de construção inferior a 40% do valor de referência, da mesma forma que para as construções, na grande maioria, se caracterizam por obras urbanas de pequeno a médio porte, com elevada diversificação de componentes de custos unitários, e considerável grau de interferências acarretando maior demanda da administração central da construtora.

Para esse tipo de obra, os dados pesquisados apresentaram-se com um maior grau de dispersão, o que levou a formular a seguinte proposta de BDI:

| BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - REFORMA (COM AMPLIAÇÃO DE ATÉ 40%) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,40% | 7,00% | 10,00% | 9,90% | 7,50% | 8,75% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 4,90% | 6,50% | 9,50% | 9,40% | 7,00% | 8,25% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,40% | 6,00% | 9,00% | 8,90% | 6,50% | 7,75% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 3,90% | 5,50% | 8,50% | 8,40% | 6,00% | 7,25% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,40% | 5,00% | 8,00% | 7,90% | 5,50% | 6,75% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,85% | | 6,65% | | 5,75% | |
| ISS* | | 1,20% | | até 3,00% | | 2,10% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,40% | | 31,90% | | 26,80% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,30% | | 30,70% | | 25,70% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 20,10% | | 29,60% | | 24,50% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 19,00% | | 28,40% | | 23,30% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,90% | | 27,20% | | 22,20% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

**Tabela 17 – BDI para Obras de Edificações – Reforma ( com ampliação de até 40%).**

## VII.3 BDI PARA OBRAS HÍDRICAS – IRRIGAÇÃO E CANAIS

202. Obras de irrigação e canais são, na maioria dos casos, obras realizadas em campo aberto com predominância dos serviços de movimentação de terra. Para esse tipo de obra, os dados pesquisados apresentaram-se com forte influência de fiscalizações do TCU indicando BDIs já ajustados, o que permitiu a formulação da seguinte proposta de BDI:

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - IRRIGAÇÃO E CANAIS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,15% | 7,60% | 8,00% | 11,70% | 5,75% | 9,00% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,65% | 7,10% | 7,50% | 11,20% | 5,25% | 8,50% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,15% | 6,60% | 7,00% | 10,70% | 4,75% | 8,00% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,65% | 6,10% | 6,50% | 10,20% | 4,25% | 7,50% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,15% | 5,60% | 6,00% | 9,70% | 3,75% | 7,00% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,25% | | 1,74% | | 0,95% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,54% | | 0,24% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,25% | | 0,57% | | 0,43% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,29% | | 0,65% | | 0,50% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,35% | | 0,78% | | 0,60% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 20,60% | | 28,70% | | 24,20% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 19,40% | | 27,60% | | 23,00% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 18,30% | | 26,40% | | 21,90% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 17,20% | | 25,20% | | 20,70% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 16,10% | | 24,10% | | 19,60% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

**Tabela 18 – BDI para Obras Hídricas – Irrigação e Canais.**

## VII.4 BDI PARA OBRAS HÍDRICAS – SANEAMENTO BÁSICO

204. Obras de saneamento básico são predominantemente urbanas, dispersas, sujeitas a interferências com sistemas viários e com outras redes, além de demandar considerável atuação da administração central.

205. Para esse tipo de obra, os dados pesquisados apresentaram-se com baixa dispersão de valores, exigindo a adoção de ajustes para fins de obtenção dos parâmetros mínimos e máximos, conforme observações apontadas na planilha constante do Anexo V, chegando-se à seguinte proposta de BDI:

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - SANEAMENTO BÁSICO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 7,70% | 9,90% | 10,00% | 10,00% | 8,70% | 9,20% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 7,20% | 9,40% | 9,50% | 9,50% | 8,20% | 8,70% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 6,70% | 8,90% | 9,00% | 9,00% | 7,70% | 8,20% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 6,20% | 8,40% | 8,50% | 8,50% | 7,20% | 7,70% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 5,70% | 7,90% | 8,00% | 8,00% | 6,70% | 7,20% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% | |
| Garantias | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% | |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% | |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% | |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% | |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% | |
| PIS | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% | |
| COFINS | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% | |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 25,30% | | 31,80% | | 28,30% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 24,20% | | 30,60% | | 27,10% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 23,00% | | 29,40% | | 25,90% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 21,90% | | 28,20% | | 24,80% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 20,80% | | 27,00% | | 23,60% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

**Tabela 19 – BDI para Obras Hídricas – Saneamento Básico.**

## VII.5 BDI PARA OBRAS HÍDRICAS – REDES ADUTORAS E ESTAÇÕES ELEVATÓRIAS E DE TRATAMENTO

206. Trata-se de obras realizadas em campo aberto com predominância de pequena diversidade de serviços e sujeitas a baixo índice de interferências. Os dados pesquisados apresentaram-se com influência de fiscalizações do TCU e BDIs já ajustados, o que possibilitou a formulação da seguinte proposta de BDI:

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - REDES ADUTORAS E ESTAÇÕES ELEVATÓRIA E DE TRATAMENTO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,00% | 10,30% | 8,00% | 11,00% | 5,60% | 10,40% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,50% | 9,80% | 7,50% | 10,50% | 5,10% | 9,90% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,00% | 9,30% | 7,00% | 10,00% | 4,60% | 9,40% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,50% | 8,80% | 6,50% | 9,50% | 4,10% | 8,90% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,00% | 8,30% | 6,00% | 9,00% | 3,60% | 8,40% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 1,98% | | 1,10% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,54% | | 0,24% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 3,00% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,20% | | 30,50% | | 25,80% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,10% | | 29,30% | | 24,60% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 19,90% | | 28,10% | | 23,50% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 18,80% | | 26,90% | | 22,30% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,70% | | 25,80% | | 21,20% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

**Tabela 20 – BDI para Obras Hídricas – Redes Adutoras e Estações Elevatórias e de Tratamento.**

## VII.6 BDI PARA OBRAS PORTUÁRIAS – ESTRUTURAS PORTUÁRIAS

207. As obras de estruturas portuárias são concentradas, mas mais propensas a manifestações da natureza.

208. Foram coletados poucos dados deste tipo de obra, os quais indicaram um BDI médio de 24,70%. Seria importante buscar aumentar o tamanho da amostra para que fosse obtida uma média estatística mais significativa para esse tipo de obra.

209. Visando chegar a parâmetros aceitáveis, fez-se necessária a adoção de ajustes para fins de obtenção dos parâmetros mínimos e máximos, tomando-se por base os indicadores obtidos com todos os dados e com as informações encaminhadas pelo órgão do setor, chegando-se à seguinte proposta de BDI:

| BDI PARA OBRAS PORTUÁRIAS - ESTRUTURAS PORTUÁRIAS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,50% | 9,50% | 7,50% | 11,50% | 6,50% | 10,50% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 5,00% | 9,00% | 7,00% | 11,00% | 6,00% | 10,00% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,50% | 8,50% | 6,50% | 10,50% | 5,50% | 9,50% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 4,00% | 8,00% | 6,00% | 10,00% | 5,00% | 9,00% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,50% | 7,50% | 5,50% | 9,50% | 4,50% | 8,50% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 2,11% | | 1,16% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,67% | | 0,30% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 24,10% | | 30,20% | | 27,00% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 22,90% | | 29,00% | | 25,90% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 21,80% | | 27,80% | | 24,70% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 20,70% | | 26,60% | | 23,50% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 19,50% | | 25,50% | | 22,40% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

Tabela 21 – BDI para Obras Portuárias – Estruturas Portuárias.

## VII.7 BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS – PÁTIOS E PISTAS DE POUSO

210. Para as obras aeroportuárias em geral, observou-se que os dados coletados apresentam-se praticamente iguais, visto que a Infraero tem adotado o mesmo detalhamento de BDI para todas as suas obras. Como no ofício de resposta à consulta formulada pelo TCU, a empresa apresentou dados de 46 contratos, optou-se por considerá-los na formulação da proposta para esse seguimento. Dos dados dos contratos, extraiu-se o valor médio de 4,4% para o item Administração Central e de 8,35% para o item Lucros. 211. Esses parâmetros foram adotados para formulação da seguinte proposta de BDI para obras de pátios e pistas de pouso:

| BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS - PÁTIOS E PISTAS DE POUSO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,40% | 8,50% | 6,40% | 10,50% | 5,40% | 9,35% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,90% | 8,00% | 5,90% | 10,00% | 4,90% | 8,85% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,40% | 7,50% | 5,40% | 9,50% | 4,40% | 8,35% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,90% | 7,00% | 4,90% | 9,00% | 3,90% | 7,85% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,40% | 6,50% | 4,40% | 8,50% | 3,40% | 7,35% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 2,25% | | 1,22% | |
| Seguros | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% | |
| Garantias | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% | |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% | |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% | |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% | |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% | |
| PIS | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% | |
| COFINS | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% | |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 21,50% | | 27,70% | | 24,50% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 20,40% | | 26,50% | | 23,30% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 19,20% | | 25,30% | | 22,20% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 18,10% | | 24,20% | | 21,00% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,00% | | 23,00% | | 19,90% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

Tabela 22 – BDI para Obras Aeroportuárias – Pátios e Pistas de Pouso.

## VII.8 BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS – TERMINAIS DE PASSAGEIROS

211. As obras de terminais de passageiros em aeroportos caracterizam-se, de forma geral, como obras urbanas de médio porte, com elevada diversificação de componentes de custos unitários, e considerável grau de interferências.

212. Para a formulação da proposta a seguir apresentada, da mesma forma que para as obras de pátios e pistas de pouso, foram considerados os dados dos 44 contratos encaminhados pela Infraero, com o ajuste dos itens Administração Central e Risco, pelas razões já demonstradas:

| BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS - TERMINAL DE PASSAGEIROS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,50% | 8,00% | 8,00% | 10,00% | 6,50% | 9,00% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 5,00% | 7,50% | 7,50% | 9,50% | 6,00% | 8,50% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,50% | 7,00% | 7,00% | 9,00% | 5,50% | 8,00% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 4,00% | 6,50% | 6,50% | 8,50% | 5,00% | 7,50% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,50% | 6,00% | 6,00% | 8,00% | 4,50% | 7,00% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% | |
| Garantias | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% | |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% | |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% | |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% | |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% | |
| PIS | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% | |
| COFINS | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% | |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,60% | | 29,20% | | 25,50% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,40% | | 28,00% | | 24,30% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 20,30% | | 26,80% | | 23,20% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 19,20% | | 25,70% | | 22,00% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 18,00% | | 24,50% | | 20,90% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

Tabela 23 – BDI para Obras Aeroportuárias – Terminal de Passageiro.

## VII.9 BDI PARA OBRAS RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS

213. Para as obras rodoviárias e ferroviárias, considerando que é um ramo da construção civil com metodologias bem definidas, não foram pesquisados editais ou fiscalizações acerca do detalhamento do BDI.

214. O DNIT mantém o sistema informatizado Sicro por meio de uma estrutura específica para criar, desenvolver e implantar metodologias e critérios para o cálculo dos custos unitários dos insumos e serviços necessários à execução das obras de construção, restauração e sinalização rodoviária e dos serviços de conservação rodoviária. O objetivo é a obtenção de parâmetros de custo de construção, com vistas a servir de referencial para suas licitações de obras rodoviárias. Como parte desse sistema de custos, o DNIT adota uma tabela de composição da parcela de BDI, cujos valores vem sendo aperfeiçoados em virtude de atuações do TCU.

215. Com a Portaria/DNIT n. 1.186/2009, de 1º/10/2009, o DNIT passou a adotar, nas planilhas orçamentárias de suas licitações, taxa de BDI de 27,84%, com a seguinte composição (informação obtida em consulta ao sítio do DNIT – http://www1.dnit.gov.br/rodovias/sicro/ –, em 09/02/2010):

COMPOSIÇÃO DA PARCELA DE BDI
(Bonificação e Despesas Indiretas)

OUTUBRO/2009

| ITENS RELATIVOS Á ADMINISTRAÇÃO DA OBRA | | % sobre PV | % sobre CD |
|---|---|---|---|
| A - Administração Central | 2,97% de PV | 2,97 | 3,80 |
| B - Administração Local | 2,83% de PV | 2,83 | 3,61 |
| C - Custos financeiros | CF do (PV-Lucro Operacional) | 0,99 | 1,27 |
| D - Riscos | 0,5% sobre CD | 0,39 | 0,50 |
| E - Seguros e Garantias Contratuais | (2,5% a.a. sobre 5% do PV) | 0,25 | 0,32 |
| | Sub-total | 7,43 | 9,50 |
| **LUCRO** | | **% sobre PV** | **% sobre CD** |
| F - Lucro Operacional | 7,2% de PV | 7,20 | 9,20 |
| | Sub-total | 7,20 | 9,20 |
| **BDI SEM IMPOSTOS** | | 14,63 | 18,70 |
| **TAXAS E IMPOSTOS** | | **% sobre PV** | **% sobre CD** |
| G - PIS | 0,65% de PV | 0,65 | 0,83 |
| H - COFINS | 3,00% de PV | 3,00 | 3,84 |
| I - ISSQN | 3,50% de PV | 3,50 | 4,47 |
| | Sub-total | 7,15 | 9,14 |
| BDI COM IMPOSTOS | | 21,78 | 27,84 |
| Custo Direto - CD | | 78,22 | |
| | | 100,00 | |
| **BDI COM IMPOSTOS (%)** | Total (A+B+C+D+E+F+G+H+I) | **21,78** | **27,84** |

PV = Preço de Venda
CD = Custo Direto
SELIC set/2009 — 8,75 % a.a.
Taxa Média Anual de Inflação (COPOM) — 4,5 % a.a.
CF = $((1+SELIC)^{1/12} \times (1+INFL)^{1/12} - 1)$ — 1,07
Seguros e Garantias (2,5% a.a. sobre 5% do PV - Prazo Médio = 2 anos)

**OBS: O valor de ISSQN é um referencial médio - o valor real deve ser calculado no orçamento da obra**

**Tabela 24 – Composição da taxa de BDI definida na Portaria/DNIT nº 1.186/2009 (fls.5-6,na.2).**

216. Destaca-se que, apesar de o valor total dessa taxa de BDI estar inserido na faixa definida como aceitável pelo Acórdão 325/2007 - Plenário, nela está incluída parcela referente à administração local (3,61%), a qual deveria compor a planilha orçamentária das obras. Entretanto, a adequabilidade da tabela está sendo estudada no processo de Representação n. TC 008.233/2010-1.

217. Quanto à adoção das metodologias e tabelas do DNIT, a LDO determina que o custo global de obras e serviços contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – Sicro.

218. Ressalta-se, também, que é farta a jurisprudência desta Corte no sentido de considerar o Sicro, mantido pelo DNIT, como referencial de preço para obras rodoviárias.

219. Já quanto à adoção das tabelas do Sicro para obras ferroviárias, o Acórdão 2.843/2008 - Plenário, que tratou do caso concreto de contratos da obra de construção da Ferrovia Norte-Sul, assim dispõe:

Sumário:

(...)

É viável a utilização do SICRO, com adoção integral dos preceitos, critérios e métodos constantes no Manual de Custos Rodoviários, para serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal e demais serviços de infra-estrutura ferroviária.

Voto

(...)

‘14. Estudando a aplicabilidade do SICRO2, **in caso**, reporto-me a ofício encaminhado pelo DNIT, devidamente transcrito no relatório da SECOB, às fls. 180:

‘Neste sentido, cabe transcrição de excerto do Of. 504/2007-DG, de 09 de março de 2007, endereçado pelo Diretor-Geral do DNIT, Sr. Mauro Barbosa da Silva, a esta SECOB.

‘Critérios Adotados para Apropriação de Custos de Obras Ferroviárias

Para efeito de análise e apropriação de custos de obras ferroviárias, esta Diretoria tem por prática subdividir um projeto (orçamento) em duas partes, quais sejam, a infraestrutura ferroviária e a superestrutura ferroviária, que segundo o critério adotado, consistem no seguinte:

Infraestrutura:

Terraplanagem, drenagem, obras de arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal, etc.;

Superestrutura:

É constituída pela via permanente, cujos três elementos principais são: lastro, dormentes, trilhos, acessórios de fixação, aparelhos de mudança de vias, etc..

A adoção desta prática se justifica pelo fato de que, **sendo os serviços de infraestrutura ferroviária, semelhantes (inclusive com as mesmas especificações técnicas de serviços) aos utilizados na infraestrutura rodoviária, grande parte dos custos podem ser concebidos por meio das composições de preços unitários do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO**.

Um estudo realizado pela empresa de consultoria Consórcio STE/SISCON (contratada pelo DNIT para assessorar a Diretoria de Infraestrutura Ferroviária/DIF), por meio do trabalho 'CUSTOS UNITÁRIOS PARA IMPLANTAÇÃO DE FERROVIAS VOLUME 1', **conclui que é perfeitamente viável a utilização do SICRO, com adoção integral dos preceitos, critérios e métodos constantes no Manual de Custos Rodoviários,** tomando-se as tabelas inscritas na página eletrônica do DNIT, com a aplicação da região e data-base específicos a cada projeto’.’ (grifei)

15. Ante a confirmação do DNIT da aplicabilidade do SICRO,(...).

220. Assim, como a adoção da tabela de Composição da Parcela de BDI do Sicro é reconhecida tanto pela lei quanto por este Tribunal, não há o que se propor acerca do BDI para as obras rodoviárias e ferroviárias.

**VII.10 BDI DIFERENCIADO PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS RELEVANTES**

221. A aquisição de equipamentos e materiais que apresentem valores representativos na somatória do orçamento, ou seja, que correspondam a um percentual significativo do preço global da obra, traz peculiaridades que devem ser analisadas caso a caso.

Primeiro, deve ser avaliada e comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação para a aquisição de bens (equipamentos e materiais). 222. A aquisição deve ser por meio de um contrato global, abrangendo serviços e bens (equipamentos e materiais), sob a responsabilidade da construtora, no caso de não ser viável a aquisição direta.

223. Nesse sentido, o TCU, no Acórdão n. 1.425/2007 – Plenário, tratando de caso concreto, discutiu a taxa de BDI a ser adotada para o simples fornecimento de equipamentos. Cumpre destacar, no entanto, o que foi consignado na Proposta de Deliberação do Relator do sobredito **Decisum**, ‘10. (...) os expressivos valores referentes a essas aquisições justificam a realização de licitação específica, mesmo que sejam considerados os custos administrativos decorrentes da adoção de processos licitatórios separados.’

224. Segundo, quando não for adotado o parcelamento, deve ser utilizada taxa de BDI diferenciada, pois os custos incorridos na execução de uma obra e aqueles enfrentados no simples fornecimento de materiais e equipamentos são bastante diferentes, como afirmou o relator do Acórdão 1.425/2007 - Plenário em sua Proposta de Deliberação: ‘(...) a empresa tem o direito de cobrar bonificação por ter mobilizado sua estrutura administrativa para adquirir produtos junto a fornecedores, contudo, partindo do pressuposto de que essa mobilização é bem maior quando a empreiteira executa serviços relacionados a

sua atividade fim, é razoável se supor que o percentual de lucro a ser cobrado seja comparativamente menor.'

225. O TCU tem se manifestado, reiteradas vezes, que o BDI de materiais dessa natureza deve ser diferenciado, como evidenciado na recém aprovada Súmula 253/2010. Mais recentemente, o Acórdão n. 1.347/2010 - Plenário (TC 010.801/2009-9) fez importante esclarecimento sobre a questão do valor máximo do BDI diferenciado:

'17.1. (...) quanto ao BDI incidente sobre materiais e equipamentos fornecidos por terceiros, considerou-se que o percentual utilizado pela contratada está em conformidade com referenciais utilizados pelo TCU, de 13,50% no Acórdão n. 1.599/2008 (Adutora de Pirapama) e 17,38% no Acórdão n. 1.425/2007 (Hospital de Boa Vista); não se aplica estritamente o percentual de 10% admitido nos Acórdãos ns. 1.020/2007 e 1.600/2003, porque esse referencial serve aos casos em que os orçamentos de materiais e equipamentos representam grande parte dos custos, sendo que, no caso em questão, o valor do fornecimento analisado na curva ABC é de 15% do valor do contrato. (...).'

226. Partindo dessa premissa, o que se buscou foi a formação de um BDI referencial diferenciado para aquisição de materiais e equipamentos relevantes por meio de um contrato global para obras e serviços de engenharia.

227. De acordo com a decisão que embasou o Acórdão 1.425/2007 - Plenário, somente devem compor a taxa de BDI do fornecimento de materiais e equipamentos, as despesas financeiras, os tributos e o lucro. Esse entendimento está manifestado no voto do relator conforme segue:

'26. Quanto à administração central, entendo que sua inclusão no BDI só pode ser efetuada para execução de serviços relacionados à atividade fim da empresa, ou seja, associados a suporte técnico, administrativo e financeiro com vistas a se alcançar os objetivos empresariais da construtora. Não é o caso da simples aquisição de móveis e equipamentos, atividade completamente desvirtuada do ramo da construção civil. (...)

28. No que se refere a despesas com seguros e imprevistos, entendo que são gastos estritamente associados à execução de serviços da construção civil e à multiplicidade de riscos técnicos que um empreendimento pode sofrer durante todo o processo para dar cumprimento ao cronograma físico-financeiro inicialmente estipulado. Dessa forma, não há que se falar em riscos técnicos no tocante à simples aquisição, junto a fornecedores, de móveis e equipamentos.'

228. Por fim, o referido Acórdão, reconhecendo a existências de situações de risco, determina: '(...) 9.5.14. faça constar do instrumento convocatório e do contrato resultante, quando da compra de materiais ou contratação de serviços/obras de elevada complexidade tecnológica e/ou valor relevante, cláusula ou condição relativa à garantia, instalação, assistência técnica, entre outros, a fim de proteger a Administração de eventuais prejuízos'.

229. A pesquisa realizada mostrou-se divergente quanto ao item Administração Central e Seguros, Riscos e Garantias. Na totalidade dos dados, o item Administração Central foi contemplado e o item Seguros, Riscos e Garantias em 85% dos dados.

230. Com relação ao item Seguros, Riscos e Garantias, a pesquisa mostrou-se perfeitamente alinhada com os dados propostos no tópico VI.3. Já para a Administração Central, observou-se uma relação inversa na formação no percentual dessa taxa com a do Lucro, com evidente indicação de convergência para o percentual de 12% na soma dos dois valores. No entanto, este parâmetro não foi adotado como indicador de máximo para a soma dos valores adotados para esses itens, por indicar, na aplicação da fórmula proposta, valores de BDI em desconformidade com o entendimento do TCU.

231. No que tange aos tributos, conforme apresentado no tópico VI.4, via de regra, não há incidência de ISS sobre o valor dos materiais e equipamentos fornecidos pelo prestador dos serviços de execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes. Esse entendimento está consolidado nesse trabalho, cabendo, no entanto, observar a que dispõe a legislação do Município.

232. Portanto, também, para o cálculo da taxa de BDI incidente sobre o fornecimento de materiais e equipamentos, deve-se utilizar a fórmula proposta no tópico II.2, com as premissas dispostas na introdução deste tópico VII e os percentuais das parcelas e do BDI nos limites propostos a seguir:

| BDI PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS | | | |
|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | **MÁXIMO** | **MÉDIA** |
| Administração Central | 1,30% | 8,00% | 5,20% |
| Despesas Financeiras | 0,50% | 1,50% | 1,00% |
| Seguros, Riscos e Garantias | 0,25% | 1,53% | 0,88% |
| Seguros | 0,00% | 0,54% | 0,24% |
| Garantias | 0,00% | 0,42% | 0,21% |
| Riscos | 0,25% | 0,57% | 0,43% |
| Tributos | 3,65% | 3,65% | 3,65% |
| ISS | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| PIS | 0,65% | 0,65% | 0,65% |
| COFINS | 3,00% | 3,00% | 3,00% |
| Lucro | 1,75% | 6,50% | 4,10% |
| **TOTAL** | 10,50% | 19,60% | 15,60% |

Tabela 25 – BDI para Fornecimento de Materiais e Equipamentos (relevantes).

233. Destaca-se que para a aquisição de materiais betuminosos, a Portaria n. 709 do DNIT (fls. 7, anexo 2), de 1º de julho de 2008, estabeleceu, no art. 1º, que:

'Todos os materiais betuminosos necessários às obras ou serviços rodoviários do DNIT financiadas com Recursos Ordinários do Tesouro serão inseridos nas planilhas de quantidade de projetos e de planos de trabalho, para aquisição pela empresa contratada, com os preços em conformidade com a tabela 'Preços de materiais asfálticos - Acórdão n. 1.077/2008 - Plenário, em anexo e serão considerados no orçamento da obras com um LDI de 15%.'

## VIII. COMENTÁRIOS ADCIONAIS SOBRE O BDI NA FORMAÇÃO DOS PREÇOS DAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

234. O dever de licitar impõe à Administração Pública o dever de orçar com critério e respeitar as peculiaridades de cada projeto. Não raro a Administração utiliza um mesmo BDI para toda e qualquer obra. Esta simplificação pode acarretar graves distorções no orçamento, com impacto na contratação da obra. As peculiaridades de cada tipo de obra são os elementos que melhor ilustram a impossibilidade de fixar taxas únicas de BDI.

235. Os percentuais variáveis dos elementos que compõem o BDI, com exceção dos tributos, cujas alíquotas são definidas em lei, guardam estreita relação com características particulares de cada obra, mas também com as de cada empresa, em especial, com aquelas consideradas no momento em que se realiza o orçamento, tais como porte e situação financeira da empresa, número de obras em execução, representatividade do porte e da natureza da obra para a empresa, logística necessária, necessidades operacionais, atratividade estratégica do contrato, dentre outros aspectos.

236. Um valor de referência, contudo, não deve ser desconsiderado. Não se trata de intervenção direta do Estado como produtor de bens e serviços, mas de mediação na busca do equilíbrio entre a Administração Pública, a sociedade e os prestadores de serviço. Uma referência é necessária para possibilitar que o gestor, por exigência legal, estime o orçamento, já que não possui as características das empresas e precisa se orientar por um padrão que simule a estrutura de custos das licitantes. Isso não significa que não haja discrepâncias nas propostas ofertadas. Porém, maiores divergências em relação à referência adotada somente poderão ser justificadas caso identificadas as características ou as causas que as originaram.

237. Por outro lado, não cumpre especialmente ao TCU estipular às construtoras percentuais fixos para cada item que compõe a taxa de BDI, ignorando as peculiaridades da obra e das empresas que contratam com a Administração pública, e até mesmo da conjuntura econômica do país. Sobre o tema, de forma muito incisiva no caso concreto de contratos da obra de construção da Ferrovia Norte-Sul, trata o Acórdão 2.843/2008 - Plenário:

'**Sumário**:

(...)

A negação de um limite para a remuneração das empresas em seus BDIs, obtidos de valores comumente praticados em empreendimentos congêneres, não somente pode propiciar um enriquecimento

sem causa do particular, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade, além de viciar a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato.

**Voto**

(...)

21. Adentro, agora, no questionamento do BDI utilizado na composição dos custos de referência. Segundo o agravo, o percentual de 20,25% do SICRO2 seria incompatível com a realidade das empresas e das características da obra em questão. Esta parcela seria a verdadeira causa do sobrepreço encontrado pela SECOB, a redundar na adoção da medida cautelar.

22. Na alegação da especificidade do BDI para cada empresa e cada empreendimento, assiste razão às contratadas; realmente, concordo que cada construtora tenha o seu BDI específico, visto a estrutura organizacional distinta de cada particular. De igual maneira, é verdade que cada obra exija nuanças administrativas diferentes ou necessidades díspares a impactar diferentemente em seus custos indiretos.

23. Entretanto, um BDI médio – aceitável – tomado a partir de obras de tipologia semelhante, não é somente possível, mas indispensável. É bem verdade que cada empresa alveja uma margem de lucro e que possui maior ou menor estrutura, mas a negação de um limite não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade. Excessos na remuneração, provindos ou não do BDI, viciam a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato.

24. Ao estabelecer um BDI referencial, portanto, não se alvitra, simplesmente, fixar um valor limite para o contratado. A utilização de um valor médio, em associação a outros custos do empreendimento, propicia a percepção de um preço esperado da obra – aceitável –, harmônico entre os interesses da Administração e do particular.'

238. O objetivo do presente trabalho é oferecer parâmetros para que gestores públicos e órgãos de controle possam avaliar os preços das obras, com um BDI simplificado e razoável, permitindo maior concentração na análise dos preços unitários para detectar com segurança possíveis incompatibilidades. Esse procedimento facilita o acompanhamento dos serviços executados na obra, evita repercussões indesejadas no seu preço total decorrentes de eventuais aditamentos contratuais, além de minimizar as eventuais distorções decorrentes da vinculação da variação de qualquer custo direto à variação indiscriminada de todos os custos indiretos.

239. O que importa é estipular faixas de aceitabilidade para esses itens de forma a coibir valores abusivos ou injustificados de preços, melhorar a eficiência dos gestores, promover o uso mais racional dos recursos públicos, bem como assegurar que o procedimento licitatório permita a seleção da proposta o mais consistente sob o prisma do mercado, e assim, verdadeiramente, a mais vantajosa para a Administração Pública.

240. A adoção de um BDI a ser observado na composição do preço de uma obra ou serviço de engenharia encontra amparo na LDO. A Lei determina que o preço de referência das obras e serviços será aquele resultante da composição do custo unitário direto do Sinapi e do Sicro, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas incidente, que deve estar demonstrado analiticamente na proposta do fornecedor.

241. Observa-se que, assim como se deve determinar o detalhamento dos custos unitários, deve-se exigir dos licitantes o detalhamento de sua composição de BDI e dos respectivos percentuais praticados, não só para realização de crítica dos componentes considerados pelos licitantes, mas também para a formação de uma memória de valores que permita à Administração pública, tendo em vista as peculiaridades de cada obra e empresa, realizar orçamentos com precisão cada vez maior. Nesse contexto, é importante considerar que qualquer variável de formação do BDI é passível de ocorrer ou não, incluindo o lucro e os tributos sobre o lucro.

242. Entende-se, no entanto, que a análise de orçamentos de obras públicas deve ser realizada com base nos preços dos serviços, isto é, deve ser feita a comparação do preço orçado e/ou contratado com o preço paradigma de mercado, pois a verificação de apenas um dos componentes do preço – custos

unitários dos serviços ou taxa de BDI – é insuficiente para constatação da adequabilidade da planilha orçamentária de uma obra, conforme dispôs a ementa do Acórdão n.1.551/2008 – Plenário:

'9. Não se admite a impugnação da taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados, resultando em preços unitários completamente dissociados do padrão de mercado. **Na avaliação financeira de contratos de obras públicas, o controle deve incidir sobre o preço unitário final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente**. (...), (grifo nosso).'

243. Cumpre ressaltar, também, que é dever do gestor zelar pelo Erário e, portanto, cabe a ele garantir que, nos contratos firmados, os preços dos serviços estejam adequados, isto é, sejam iguais ou inferiores aos preços paradigma de mercado, não exista jogo de planilha no orçamento, o projeto básico seja bem elaborado, contenha orçamento detalhado do custo global da obra fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados e em custos unitários de serviços menores ou iguais à mediana do Sinapi e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro) e exista a composição da taxa de BDI adequada à obra.

244. Por fim, as variáveis envolvidas em cada item que compõe o BDI estão em constante mutação, imprimem um caráter dinâmico ao processo de parametrização, não se configurando como indicadores absolutos e fixos no tempo. Em cada atividade que se lance, haverá variáveis que não encontrarão conformidade no todo, mas a construção de um cenário em que o planejamento orgânico e estruturado esteja presente deixará a Administração Pública menos vulnerável aos erros, menos sujeita às contingências da improvisação e, por conseqüência, mais próxima aos êxitos e acertos.

## IX. CONCLUSÃO

245. O presente processo, por determinação do Acórdão 1.425/2007 – Plenário, versa sobre estudos acerca de taxas de BDI aceitáveis para diferentes tipos de obra e serviços de engenharia e para aquisição de materiais e equipamentos com vistas a estipular parâmetros a serem utilizados na contratação de obras públicas.

246. Nesse sentido, foram coletadas informações junto a órgãos e entidades da União e realizados levantamentos acerca do detalhamento e dos valores dos BDI em procedimentos licitatórios realizados por diversos órgãos e em contratos fiscalizados pelo TCU.

247. Os dados receberam tratamento de forma a reduzir o grau de dispersão, e com isso propiciar valores referenciais aceitáveis e harmônicos. Os estudos procuram contemplar as particularidades de cada obra, considerando o seu custo, a sua complexidade, o grau de concentração e de interferências geográficas e a diversidade de materiais.

248. Os dados foram analisados em um único agrupamento para a obtenção de indicadores gerais. Para obtenção de parâmetros relativos à Administração Central e Lucro para os diferentes tipos e faixas de custos de obras e serviços de engenharia, os dados foram estratificados por tipo de obra e por faixa de custo.

249. O objetivo foi encontrar um referencial tanto para os diferentes componentes quanto para o BDI capaz de possibilitar que o gestor, por exigência legal e sem conhecer características das empresas, estime o orçamento em consonância com os interesses da Administração pública e do particular, de forma a viabilizar a realização de obras e serviços de engenharia.

250. Os indicadores foram tabulados e, aplicados a fórmula de cálculo do BDI sugerida no parágrafo 39, resultaram nas diversas tabelas apresentadas no capítulo VII. As tabelas apresentam faixas de aceitabilidade para os itens que compõem o BDI, de forma a coibir valores abusivos ou injustificados de preços e assegurar a seleção da proposta o mais consistente sob o prisma do mercado e verdadeiramente a mais vantajosa para a Administração pública.

251. Dos estudos podem-se confirmar alguns pontos:

a) embora exista uma aproximação acerca dos componentes do BDI, não há consenso quanto à fórmula de cálculo nem quanto ao valor das taxas. Esse trabalho busca apresentar parâmetros que possam favorecer a homogeneização do BDI;

b) as taxas relativas à Administração Central e ao Lucro se relacionam de forma inversa ao custo das obras e serviços de engenharia abrangidos nesse trabalho. Ou seja, obras de preço menor, tendem a serem acrescidas de BDI compostos de parcelas maiores de Lucro e Administração Central;

c) as taxas relativas à Administração Central e ao Lucro se relacionam entre si de forma inversa, para maiores taxas de Administração Central têm-se taxas de Lucro mais reduzidas.

252. Os parâmetros aqui propostos possibilitam que gestores públicos e órgãos de controle possam avaliar os preços das obras, com um BDI simplificado e razoável, permitindo maior concentração na análise dos preços unitários para detectar com segurança possíveis incompatibilidades. Mais ainda, evitam repercussões indesejadas no preço total decorrentes de eventuais aditamentos contratuais.

253. Importa destacar que os indicadores propostos nesse trabalho são referenciais, o que não impede a análise do caso concreto pelo gestor e pelo próprio TCU. Devem, no entanto, ser justificada e comprovada a aplicabilidade de valores que extrapolem ou que se apresentem demasiadamente abaixo desses índices.

254. Por outro lado, não cabe ao TCU estipular aos licitantes percentuais fixos para cada item que compõe a taxa de BDI, ignorando as peculiaridades da obra e das empresas que contratam com a Administração pública. O BDI tem que ser calculado considerando, dentro do possível, todas as características do empreendimento, adotando-se metodologia de cálculo e valores de modo técnico e adequadamente justificado.

255. Por fim, as análises realizadas ao longo deste processo sugerem que o BDI aceitável para os diferentes tipos de obras não difere de forma acentuada daquele recomendado pelo Acórdão 325/2007 – Plenário, que já é conhecido e adotado por boa parte dos órgãos e entidades. Entretanto, o BDI máximo (ajustado em decorrência da extinção da CPMF) recomendado pelo referido Acórdão, quando comparado com os dados da pesquisa, se distancia dos valores máximos encontrados para alguns dos tipos de obras tratadas nesse trabalho, como as obras de saneamento básico.

## X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

256. Ante ao exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

I. aprovar as tabelas de percentuais limites para os itens e para o BDI, apresentadas a seguir, como faixa referencial para os diversos tipos de obras e serviços de engenharia, no âmbito deste Tribunal, nos trabalhos de fiscalizações em obras públicas:

| BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - CONSTRUÇÃO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,00% | 7,50% | 8,15% | 11,35% | 5,75% | 9,65% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,50% | 7,00% | 7,65% | 10,85% | 5,25% | 9,15% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,00% | 6,50% | 7,15% | 10,35% | 4,75% | 8,65% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,50% | 6,00% | 6,65% | 9,85% | 4,25% | 8,15% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,00% | 5,50% | 6,15% | 9,35% | 3,75% | 7,65% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,25% | | 2,01% | | 1,07% | |
| Seguros | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% | |
| Garantias | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% | |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | 0,25% | | 0,57% | | 0,43% | |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | 0,29% | | 0,65% | | 0,50% | |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | 0,35% | | 0,78% | | 0,60% | |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% | |
| PIS | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% | |
| COFINS | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% | |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 20,80% | | 30,00% | | 25,10% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 19,70% | | 28,80% | | 23,90% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 18,60% | | 27,60% | | 22,80% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 17,40% | | 26,50% | | 21,60% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 16,30% | | 25,30% | | 20,50% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - REFORMA (COM AMPLIAÇÃO DE ATÉ 40%) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,40% | 7,00% | 10,00% | 9,90% | 7,50% | 8,75% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 4,90% | 6,50% | 9,50% | 9,40% | 7,00% | 8,25% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,40% | 6,00% | 9,00% | 8,90% | 6,50% | 7,75% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 3,90% | 5,50% | 8,50% | 8,40% | 6,00% | 7,25% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,40% | 5,00% | 8,00% | 7,90% | 5,50% | 6,75% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,85% | | 6,65% | | 5,75% | |
| ISS* | | 1,20% | | até 3,00% | | 2,10% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,40% | | 31,90% | | 26,80% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,30% | | 30,70% | | 25,70% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 20,10% | | 29,60% | | 24,50% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 19,00% | | 28,40% | | 23,30% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,90% | | 27,20% | | 22,20% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - IRRIGAÇÃO E CANAIS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,15% | 7,60% | 8,00% | 11,70% | 5,75% | 9,00% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,65% | 7,10% | 7,50% | 11,20% | 5,25% | 8,50% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,15% | 6,60% | 7,00% | 10,70% | 4,75% | 8,00% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,65% | 6,10% | 6,50% | 10,20% | 4,25% | 7,50% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,15% | 5,60% | 6,00% | 9,70% | 3,75% | 7,00% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,25% | | 1,74% | | 0,95% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,54% | | 0,24% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,25% | | 0,57% | | 0,43% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,29% | | 0,65% | | 0,50% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,35% | | 0,78% | | 0,60% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 20,60% | | 28,70% | | 24,20% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 19,40% | | 27,60% | | 23,00% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 18,30% | | 26,40% | | 21,90% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 17,20% | | 25,20% | | 20,70% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 16,10% | | 24,10% | | 19,60% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - SANEAMENTO BÁSICO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DESCRIÇÃO | MÍNIMO | | MÁXIMO | | MÉDIA | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 7,70% | 9,90% | 10,00% | 10,00% | 8,70% | 9,20% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 7,20% | 9,40% | 9,50% | 9,50% | 8,20% | 8,70% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 6,70% | 8,90% | 9,00% | 9,00% | 7,70% | 8,20% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 6,20% | 8,40% | 8,50% | 8,50% | 7,20% | 7,70% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 5,70% | 7,90% | 8,00% | 8,00% | 6,70% | 7,20% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 25,30% | | 31,80% | | 28,30% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 24,20% | | 30,60% | | 27,10% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 23,00% | | 29,40% | | 25,90% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 21,90% | | 28,20% | | 24,80% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 20,80% | | 27,00% | | 23,60% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - REDES ADUTORAS E ESTAÇÕES ELEVATÓRIA E DE TRATAMENTO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DESCRIÇÃO | MÍNIMO | | MÁXIMO | | MÉDIA | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,00% | 10,30% | 8,00% | 11,00% | 5,60% | 10,40% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,50% | 9,80% | 7,50% | 10,50% | 5,10% | 9,90% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,00% | 9,30% | 7,00% | 10,00% | 4,60% | 9,40% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,50% | 8,80% | 6,50% | 9,50% | 4,10% | 8,90% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,00% | 8,30% | 6,00% | 9,00% | 3,60% | 8,40% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 1,98% | | 1,10% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,54% | | 0,24% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 3,00% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,20% | | 30,50% | | 25,80% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,10% | | 29,30% | | 24,60% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 19,90% | | 28,10% | | 23,50% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 18,80% | | 26,90% | | 22,30% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,70% | | 25,80% | | 21,20% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS PORTUÁRIAS - ESTRUTURAS PORTUÁRIAS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,50% | 9,50% | 7,50% | 11,50% | 6,50% | 10,50% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 5,00% | 9,00% | 7,00% | 11,00% | 6,00% | 10,00% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,50% | 8,50% | 6,50% | 10,50% | 5,50% | 9,50% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 4,00% | 8,00% | 6,00% | 10,00% | 5,00% | 9,00% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,50% | 7,50% | 5,50% | 9,50% | 4,50% | 8,50% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 2,11% | | 1,16% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,67% | | 0,30% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 24,10% | | 30,20% | | 27,00% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 22,90% | | 29,00% | | 25,90% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 21,80% | | 27,80% | | 24,70% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 20,70% | | 26,60% | | 23,50% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 19,50% | | 25,50% | | 22,40% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS - PÁTIOS E PISTAS DE POUSO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,40% | 8,50% | 6,40% | 10,50% | 5,40% | 9,35% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,90% | 8,00% | 5,90% | 10,00% | 4,90% | 8,85% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,40% | 7,50% | 5,40% | 9,50% | 4,40% | 8,35% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,90% | 7,00% | 4,90% | 9,00% | 3,90% | 7,85% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,40% | 6,50% | 4,40% | 8,50% | 3,40% | 7,35% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 2,25% | | 1,22% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 21,50% | | 27,70% | | 24,50% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 20,40% | | 26,50% | | 23,30% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 19,20% | | 25,30% | | 22,20% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 18,10% | | 24,20% | | 21,00% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,00% | | 23,00% | | 19,90% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS - TERMINAL DE PASSAGEIROS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| DESCRIÇÃO | MÍNIMO | | MÁXIMO | | MÉDIA | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,50% | 8,00% | 8,00% | 10,00% | 6,50% | 9,00% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 5,00% | 7,50% | 7,50% | 9,50% | 6,00% | 8,50% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,50% | 7,00% | 7,00% | 9,00% | 5,50% | 8,00% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 4,00% | 6,50% | 6,50% | 8,50% | 5,00% | 7,50% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,50% | 6,00% | 6,00% | 8,00% | 4,50% | 7,00% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,60% | | 29,20% | | 25,50% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,40% | | 28,00% | | 24,30% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 20,30% | | 26,80% | | 23,20% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 19,20% | | 25,70% | | 22,00% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 18,00% | | 24,50% | | 20,90% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS | | | |
|---|---|---|---|
| DESCRIÇÃO | MÍNIMO | MÁXIMO | MÉDIA |
| Administração Central | 1,30% | 8,00% | 5,20% |
| Despesas Financeiras | 0,50% | 1,50% | 1,00% |
| Seguros, Riscos e Garantias | 0,25% | 1,53% | 0,88% |
| Seguros | 0,00% | 0,54% | 0,24% |
| Garantias | 0,00% | 0,42% | 0,21% |
| Riscos | 0,25% | 0,57% | 0,43% |
| Tributos | 3,65% | 3,65% | 3,65% |
| ISS | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| PIS | 0,65% | 0,65% | 0,65% |
| COFINS | 3,00% | 3,00% | 3,00% |
| Lucro | 1,75% | 6,50% | 4,10% |
| **TOTAL** | 10,50% | 19,60% | 15,60% |

II. determinar à Segecex que oriente às Unidades Técnicas a adotarem, nos trabalhos de fiscalização em obras públicas, a metodologia de cálculo e as tabelas com percentuais limites para os itens e para o BDI como referenciais na análise dos preços contratados dos vários tipos de obras e serviços de engenharia;

III. encaminhar cópia da liberação que vier a ser prolatada aos órgãos pesquisados, a saber: Caixa Econômica Federal, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, Departamento de Obras Hídricas do Ministério da Integração Nacional, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, Centro de Excelência em Engenharia de Transportes e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, recomendando que adotem a metodologia de cálculo e as tabelas propostas como referenciais na formação dos preços paradigmas em suas contratações de obras e serviços de engenharia;

IV. recomendar, aos órgãos jurisdicionados, as seguintes proposições de melhorias relacionadas aos itens Administração Local e Mobilização e Desmobilização em contratos de obras públicas:

IV.1. que o pagamento do item Administração Local seja feito na proporção da execução financeira dos serviços, de forma a garantir que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela de Administração Local;

IV.2. que o pagamento do item Instalação de Canteiro e Acampamento seja feito na proporção da execução física desses serviços, conforme previsto no cronograma de desembolso da obra, e;

IV.3. que o pagamento do item Mobilização e Desmobilização seja feito na proporção da execução física desses serviços, ou seja, considerando o conjunto de equipamentos e pessoal mobilizados, e conforme previsto no cronograma de desembolso da obra.

V. arquivar o presente processo."

5. O Diretor da 1ª Secob, no despacho de fls. 98/114, que contou com a anuência do dirigente daquela unidade técnica especializada, fl. 116, discordou do encaminhamento proposto pela AUFC, exceto no que diz respeito à formula utilizada para cômputo da taxa de BDI. O dirigente considerou insuficiente a abrangência das amostras selecionadas para os diferentes tipos de obras, bem como infactível a obtenção, pelos meios disponíveis, de um número satisfatório de editais/contratos por tipo de obra, sem um custo elevado de tempo e esforço, o que inviabiliza o controle.

6. Dessarte, a opinião do corpo diretivo da 1ª Secob é no sentido de serem adotados, nas fiscalizações no âmbito deste Tribunal, para qualquer tipo de obra pública, os valores listados no item 9.2 do Acórdão 325/2007 – Plenário, como faixa referencial para cômputo do BDI, bem como ser recomendado "às unidades jurisdicionadas ao Tribunal que, na contratação de obras e serviços de engenharia, adotem, sempre que possível, como critério de medição e pagamento para a 'administração local' da obra, remuneração mensal calculada proporcionalmente entre o valor faturado na medição e o valor total da proposta da licitante."

7. Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, as ponderações contidas no aludido despacho que embasaram esse entendimento (fls. 98/113):

" **II – DA FÓRMULA DE CÁLCULO DO BDI**

5. A instrução às fls. 23/78 fez uma extensa revisão conceitual das parcelas que devem ou não compor o BDI, culminando por sugerir um pequeno ajuste na equação para o cálculo do BDI. Propugna-se pela adoção da seguinte equação, em substituição à apresentada no item 7 do relatório que fundamentou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário:

$$BDI = \frac{(1+(AC+S+R+G))(1+DF)(1+L)}{(1-I)}$$

Em que:

AC é a taxa de rateio da administração central;

S é uma taxa representativa de Seguros;

R corresponde aos riscos e imprevistos;

G é a taxa que representa o ônus das garantias exigidas em edital;

DF é a taxa representativa das despesas financeiras;

L corresponde ao lucro bruto e;

I é a taxa representativa dos impostos (PIS, COFINS e ISS).

6. Considera-se procedente a alteração sugerida, visto que a fórmula constante no relatório do Acórdão n. 325/2007 – Plenário faz incidir a taxa de riscos e imprevistos sobre as despesas indiretas de administração central da empresa, causando um ônus indevido à Administração sobre o valor do contrato. Contudo, a alteração ora proposta é de pequeno impacto na taxa do BDI, pois a incidência do percentual de riscos e imprevistos sobre a taxa de rateio da administração central onera o BDI em um pequeno percentual (algo entre 0,05% e 0,1%, dependendo das taxas adotadas).

7. Propõe-se, assim, determinar que a Segecex oriente as Unidades Técnicas do Tribunal a utilizarem a equação ora proposta sempre que forem estabelecer um BDI paradigma para análise de preços.

8. Em acréscimo à análise efetuada, ressalta-se que não se pretende impor uma rígida metodologia ou equação para o cálculo do BDI, mas apenas padronizar a equação a ser utilizada quando as rubricas referenciais de BDI forem utilizadas na análise de uma situação em concreto.

9. Pretende-se, assim, evitar situações como a constatada no recente Acórdão n. 1.453/2011 – Plenário, no qual se constatou que o gestor respeitava os limites máximos das rubricas de BDI apresentadas no item 9.2 do Acórdão 325/2007 – Plenário, mas adotava fórmula de cálculo diversa da

preconizada no relatório que embasou o referido Acórdão. Como resultado, o valor do BDI utilizado pelo gestor ficou significativamente superior ao limite máximo apresentado no Acórdão n. 325/2007 – Plenário. Dessa forma o Tribunal expediu a seguinte recomendação:

'9.2 recomendar à Companhia de Obras e Habitação do Estado de Sergipe - Cehop/SE, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que corrija a metodologia de calculo do BDI aplicado ao orçamento revisado da obra de construção da Cadeia Pública de Estância/SE, bem como a outras obras custeadas com recursos federais, observando a fórmula recomendada pelo Acórdão 325/2007 - TCU – Plenário.'

**III – DO BDI PRATICADO PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES CONSULTADOS**

10. Em seguida, a Auditora encarregada de instruir o processo apresentou vários dados colhidos junto a alguns órgãos e entidades da Administração Pública Federal: Caixa Econômica Federal, Infraero, Codevasf, Dnocs, Ministério da Integração Nacional, Dnit e Centran. Na tabela a seguir, apresenta-se uma compilação dos resultados obtidos para a execução de obras:

| **Órgão/Entidade** | **BDI** |
|---|---|
| Caixa Econômica Federal | Adota o Acórdão 325/2007 - Plenário |
| Codevasf (obras de irrigação/barragens) | 25% |
| Codevasf (obras de saneamento) | Serviços: 30%; Fornecimento: 18% |
| DNOCS | 30% |
| Ministério da Integração Nacional | Não possui BDI de referência |
| DNIT | 27,84% |
| Centran | 13,24% |
| Infraero (obras e serviços de engenharia) | 27,10% |
| Infraero (fornecimento e montagem de equipamentos) | 25,93% |

11. As informações apresentadas na tabela anterior necessitam ser complementadas pelas seguintes observações:

 O BDI do DNOCS contém um percentual de 6% para cobrir as despesas com administração local da obra. Feita a exclusão desta rubrica para compatibilizar o BDI referencial do DNOCS com as parcelas indicadas no Acórdão n. 325/2007 – Plenário, observa-se que o BDI referencial do DNOCS encontra-se dentro da faixa referencial apresentada no citado julgado;

 A faixa de BDI da Caixa Econômica Federal é a própria faixa referencial do Acórdão 325/2007 – Plenário;

 O BDI de prestação de serviços para obras de saneamento da Codevasf encontra-se ligeiramente superior ao limite máximo do Acórdão n. 325/2007 – Plenário. Considerando-se que os fornecimentos representam parcela expressiva das obras de saneamento, o BDI referencial da Codevasf pode ser considerado dentro dos parâmetros previstos no Acórdão n. 325/2007 – Plenário, pois nos editais das obras da Codevasf incidem tais valores diferenciados sobre parcelas distintas do orçamento da obra, correspondentes aos serviços e aos materiais/equipamentos. Em geral, nas obras de saneamento, os percentuais de fornecimento, embora variáveis em cada obra, são sempre expressivos, a exemplo de tubos, equipamentos de estações elevatórias, entre outros, de modo que o valor final do BDI ponderado pelas respectivas parcelas resulta bastante abaixo dos 30%;

 O BDI do DNIT também contempla um percentual de 3,61% sobre o custo direto referente à Administração Local. Suprimindo-se esta rubrica do BDI, obtém-se um valor próximo ao centro da faixa referencial do Acórdão n. 325/2007 – Plenário.

 O BDI apresentado pelo Centran, segundo informações prestadas pelo DNIT no âmbito do TC-008.233/2010-1 (representação conjunta da Secob-1 e da Secob-2 contra a Portaria/Dnit n. 1.186/2009, que elevou o BDI de 19,6% para 27,84%), não será mais adotado no Sicro-3, novo sistema referencial do DNIT que substituirá o Sicro-2. Portanto, a informação apresentada não será considerada.

12. Feitas essas considerações, pode-se concluir que todos os órgãos/entidades consultados trabalham com um BDI referencial coincidente ou compreendido no intervalo da faixa referencial do Acórdão n. 325/2007 – Plenário.

13. A partir dos tópicos seguintes, inicio a análise da instrução às fls. 23/78. Na primeira parte, discuto os problemas e limitações das amostras de editais e contratos utilizadas nas análises procedidas na instrução. Na segunda parte, discorro sobre a análise individualizada dos itens adotados na composição do BDI. Na terceira parte, apresento uma análise de mérito alternativa para o BDI, a partir da amostra de dados deste processo, com proposta de encaminhamento ao final.

## IV – ANÁLISE E DISCUSSÃO DA ABRANGÊNCIA DA AMOSTRA

14. A Auditora obteve uma amostra de editais, extraída do sistema Comprasnet (tabela 26, anexo I), e outra amostra de editais e contratos fiscalizados pelo TCU (tabela 27, anexo II). As amostras foram agrupadas em uma única tabela (tabela 28, anexo III) e abrangeram as seguintes tipologias de obras e serviços de engenharia:

- Obras de edificação – construção;
- Obras de edificação – reforma;
- Obras hídricas – irrigação e canais;
- Obras hídricas – saneamento básico;
- Obras hídricas – redes adutoras, estações de tratamento e elevatórias;
- Obras portuárias – estruturas portuárias;
- Obras aeroportuárias – pátios e pistas de pouso;
- Obras aeroportuárias – terminais de passageiros;
- Obras rodoviárias e ferroviárias;
- Fornecimento de equipamentos e materiais relevantes.

15. Para possibilitar a comparação entre as diversas metodologias de cálculo do BDI e para excluir itens do BDI cujo entendimento do TCU é de que devam compor o custo direto da obra, foi criada a coluna BDI FÓRMULA PROPOSTA', na qual se calculou o BDI do contrato/edital constante da amostra, excluindo-se a administração local de sua base de cálculo e aplicando-se a fórmula apresentada no item 5 deste despacho sobre as rubricas que compõem o BDI.

16. Verifica-se que o universo amostral corresponde a 159 editais e contratos analisados para diferentes tipologias de obras, assim distribuídos:

| **Tipo de Obra** | **Tamanho da Amostra** | **Observação** |
|---|---|---|
| Edificações – Construção | 32 | Apenas duas obras na amostra com valor acima de R$ 150 milhões. |
| Edificações – Reforma | 15 | Apenas obras de valor inferior a R$ 4 milhões na amostra. |
| Hídricas – Irrigação, Barragens e Canais | 25 | Amostra distorcida com 14 obras referentes aos trechos da Transposição do Rio São Francisco. A obra do Canal do Sertão Alagoano teve o seu preço questionado pelo TCU. |
| Hídricas – Adutoras, ETA's | 7 | Amostra reduzida. Nenhum dado abaixo de R$ 3,9 milhões e acima de R$ 125 milhões. |
| Saneamento | 10 | Oito itens da amostra referem-se a contratos/editais da Codevasf. Todas as obras abaixo de R$ 26 milhões. |
| Obras Portuárias | 4 | Três quartos da amostra são referentes às obras de reconstrução do Porto de Itajaí. O TCU apontou sobrepreço na ampliação do Cais do Porto de Vitória. |
| Aeroportos – Pátios e | 9 | Todas as obras da amostra com valores abaixo de |

| | | |
|---|---|---|
| Pistas de Pouso e Decolagem | | R$ 7 milhões. Todos os itens da amostra referem-se a editais da Infraero, que adota um BDI padrão em suas licitações. Assim, as rubricas do BDI apresentam os mesmos valores, a exceção do ISS. |
| Aeroportos – Terminal de Passageiros | 4 | Apenas uma obra acima de 120 milhões. Todos os itens da amostra referem-se a editais da Infraero, que adota um BDI padrão em suas licitações. Assim, as rubricas do BDI apresentam os mesmos valores, a exceção do ISS. |
| Fornecimento de Materiais e Equipamentos | 29 | Amostra distorcida com grande participação de editais/contratos da Codevasf e do INSS. |
| Serviços de Engenharia | 24 | Amostra distorcida com grande participação de editais/contratos da Codevasf, SEP e Infraero. |
| Total | 159 | |

17. Observa-se que as amostras utilizadas para a determinação das faixas referenciais do BDI e dos itens que as compõem, considerando-se os diferentes tipos de obras, não tiveram a abrangência suficiente de modo que se pudesse afirmar sua relevância estatística, por diversas razões a seguir elencadas.

18. Primeiramente, deve-se reconhecer a dificuldade de se obter um número expressivo de editais e contratos para cada tipo de obra e, assim, concluir pela sua suficiência em relação ao grau de confiabilidade esperado das análises pretendidas. Cite-se, por exemplo, o caso dos aeroportos e das obras de adutoras e ETA´s, em que o número de editais/contratos encontrados não supera a dez.

19. Não deve ser esquecido o fato de que o trabalho de pesquisa de editais e contratos mostrou-se bastante laborioso, o que acabou demandando um excessivo tempo do período de instrução. Ainda assim, embora se reconheça toda a dificuldade e esforço de pesquisa que foram despendidos, as amostras restaram prejudicadas para vários tipos de obras pelo insuficiente número de editais/contratos obtidos. Do mesmo modo, mais trabalhosa do que a obtenção de amostras para os diversos tipos de obras foi sua obtenção por faixas de valores em número suficiente capaz de embasar uma análise estatística com consistência.

20. As amostras mostraram-se, em muitos casos, com um padrão sensivelmente distorcido, seja pela distribuição pouco uniforme dos valores globais dos editais/contratos no âmbito de algumas das amostras, seja pela prevalência de editais/contratos provenientes de alguns poucos órgãos/entidades para outros tipos de obras, fatos que fizeram com que as amostras acabassem não representando adequadamente o comportamento da população alvo, o que pode ter ocasionado distorções nem um pouco desprezíveis nos resultados das análises.

21. Tome-se como exemplo a amostra das obras de reforma de edificações, em que os valores das obras dos editais/contratos coletados estão todos abaixo de 4,0 milhões de reais. Da mesma forma, as obras viárias, de pátios e pistas de aeroportos, para as quais os valores da amostra considerada não superam 7,0 milhões de reais. Em relação à concentração de editais/contratos em poucos órgãos e entidades, citem-se os casos das obras de irrigação, barragens e canais, para as quais há preponderância na amostra de obras relativas à transposição do rio São Francisco financiadas pelo Ministério da Integração Nacional e das contratações relativas a fornecimento de materiais e equipamentos, com grande participação da Codevasf e do INSS.

22. Em relação a estas considerações, não se pode negar a dificuldade de obtenção de editais/contratos de variados valores para certos tipos de obras. Por exemplo, no caso das obras de reforma de edificações, são muito raras contratações em valores acima de 10 milhões de reais, o que naturalmente irá prejudicar a representatividade das amostras. O mesmo se diga, em outro extremo, em relação às obras portuárias, em que contratos abaixo de 100 milhões de reais são exceções, prejudicando igualmente a abrangência das amostras.

23. Saliente-se que, quando se constata que há concentração dos valores globais em determinados intervalos para certos tipos de obras, e a partir desse fato se conclui que a representatividade da amostra

fica prejudicada, tal conclusão faz sentido não pela insuficiência da amostra em si, que pode inclusive ser suficiente para aquele intervalo de valores, mas pela impossibilidade que daí decorre de estender os resultados estatísticos obtidos a partir da amostra a todas as faixas de valores de obras, conforme proposto na instrução. Em resumo, significa dizer que os resultados estatísticos de uma amostra que tenha apenas valores globais abaixo de 5 milhões de reais, por exemplo, não podem ser utilizados para o estabelecimento de valores referenciais de BDI para obras acima de 150 milhões de reais.

24. Pode-se concluir no mesmo sentido com relação aos tipos de obras em que a coleta de editais/contratos se restringe a alguns poucos órgãos contratantes. É o caso, por exemplo, da amostra obtida das obras de irrigação e canais, em que há predominância de editais/contratos da Codevasf e do Ministério da Integração Nacional. Nesse caso, embora os valores das obras da amostra sejam uniformes e abrangentes, variando de 120 mil a 430 milhões de reais, a concentração dos dados amostrais em apenas dois órgãos contratantes pode acabar direcionando os resultados das análises para valores de BDI que os próprios órgãos utilizam em suas contratações, e que não necessariamente representam a média dos valores praticados pelos diversos contratantes de obras de irrigação e canais.

25. Ademais, aqui cabem alguns esclarecimentos importantes. Em primeiro lugar, observou-se uma grande dificuldade em se encontrar editais e contratos de variados órgãos e entidades para o mesmo tipo de obra, incluindo aqueles de entes estaduais e municipais. Tanto os dados cadastrados no sistema SIASG, de onde foram pesquisados vários dos editais das amostras, quanto os editais e contratos fiscalizados pelo TCU, se referem a recursos federais aplicados diretamente pelos órgãos e entidades da União ou repassados por meio de transferências voluntárias a outros entes federativos. Assim, pelas próprias limitações inerentes ao processo de pesquisa de editais/contratos observadas no âmbito deste processo, ficaram excluídas das amostras contratações financiadas com recursos estaduais e municipais.

26. Outra dificuldade não menos importante refere-se à constatação, durante o trabalho de pesquisa dos editais/contratos, de que a maioria deles não continha nem a composição nem os valores dos itens do BDI, inviabilizando sua seleção, na medida em que a ausência desses dados os inutilizaria para fins de compor as amostras. A Auditora responsável pela instrução chegou a pesquisar mais de mil editais e contratos, sendo que restaram 159 na amostra final, demonstrando que a maioria deles não possuía os dados mínimos necessários para fazer parte do universo amostral, a exemplo da composição do BDI. Tal situação é reveladora da dificuldade concreta de se proceder adequadamente aos estudos determinados nos termos do item 9.7 do Acórdão n. 1.425/2007 – Plenário.

27. Outra questão que releva notar diz respeito às limitações naturais inerentes ao universo que se toma para fins de seleção dos valores amostrais de BDI. As premissas e valores estabelecidos no Acórdão n. 325/2007-PL, desde que ele foi prolatado em 2007, vêm sendo aos poucos incorporados pelos órgãos e entidades públicos, especialmente no âmbito federal, na elaboração de seus orçamentos base para fins de licitação. Embora ainda haja muitos contratantes que não o adotem, lembrando que o acórdão não obriga nenhum órgão ou entidade a segui-lo, boa parte deles procuram orientar-se pelas suas premissas e faixas referenciais de valores para os itens que compõem o BDI em seus orçamentos, sabendo que a jurisprudência do TCU tem entendido que tais valores são adequados como referenciais de BDI paradigma para fins de análise de sobrepreço em orçamentos em vários tipos de obras.

28. Citem-se, como exemplo, os Acórdãos ns. 1.482/2008 e 93/2009, ambos do Plenário. No primeiro, relativo à realização das obras de drenagem do Igarapé Samaúma, no Estado de Roraima, conforme trecho do relatório que antecede o voto, ‘a mencionada decisão [AC- n. 325/2007-Plenário] refere-se a linhas de transmissão e subestações, entretanto serve como referência para qualquer obra de engenharia. Não se vislumbra uma maior complexidade das obras de drenagem de um igarapé em relação às mencionadas linhas de transmissão’.

29. O segundo acórdão trata de contrato de obra integrante do projeto de Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Presidente Vargas - Repar/Petrobras. No voto que o antecede, extrai-se trecho afirmando que ‘esta deliberação [AC-325/2007-Plenário] procura fixar limites percentuais para os componentes da taxa de BDI aplicável a obras de transmissão de energia elétrica. Tais limites têm sido estendidos a outros tipos de obra, o que levou a Secex/PR a utilizá-los na avaliação do contrato citado.’

30. Desse modo, pode-se concluir que, além dos problemas anteriores, as amostras também podem estar distorcidas em decorrência da adoção, por vários órgãos contratantes, dos valores recomendados pelo AC-325/2007-Plenário em suas licitações. O citado acórdão acabou moldando e condicionando os valores de BDI adotados por muitos órgãos em suas contratações, haja vista ser ele uma referência consolidada e aceita pelo TCU e por expressiva parte da Administração Pública. Daí decorre que, como grande parte dos editais/contratos das amostras é de data posterior a 2007, os resultados podem vir acompanhados de distorções em relação ao real valor buscado de BDI, direcionando os valores obtidos das análises estatísticas aos do próprio AC-325/2007-Plenário.

31. Não se vislumbra, porém, alternativa viável que pudesse minimizar esse problema. Sabe-se que as taxas de BDI são bastante variáveis e dependem desde o porte e estrutura de cada empresa até a localização geográfica e especificidades técnicas de cada empreendimento. Conhecer o real BDI praticado pelas empresas seria tarefa quase impossível, porquanto acabaria demandando imensa pesquisa junto a entidades privadas, com grande possibilidade ainda de se revelar infrutífera, tendo em vista os problemas acima acenados, bem como a lógica de mercado adotada individualmente por empresa, que faz com que o BDI seja de difícil parametrização sob a ótica estrita da análise da forma de sua adoção pelas entidades privadas.

32. Para exemplificar, podemos nos ater ao item Administração Central, que tem na determinação de sua taxa uma das questões mais complexas do estudo do BDI. Toda empresa possui uma estrutura administrativa com custo e dimensão próprios. A sua representação no BDI de uma obra é definida estabelecendo em que proporção esse custo é apropriado como despesa de uma obra. Pode ser de forma integral, quando a empresa executa apenas uma obra, de forma parcial, na hipótese de rateio entre várias obras executadas pela empresa ou, até mesmo, não ser apropriada em uma obra específica, caso a empresa tenha como alocar esses custos em outras atividades.

33. O Instituto de Engenharia define como rateio da administração central a parcela de despesa da Administração central debitada à determinada obra segundo os critérios estabelecidos pela direção da empresa. As despesas da Administração central são aquelas incorridas durante um determinado período com salários de todo o pessoal administrativo e técnico lotado na sede central, no almoxarifado central, na oficina de manutenção geral, **pro labore** de diretores, viagens de funcionários a serviço, veículos, aluguéis, consumos de energia, água, gás, telefone fixo ou móvel, combustível, refeições, transporte, materiais de escritório e de limpeza, seguros, etc.

34. Diversos fatores podem influenciar as taxas de administração central praticadas pelas empresas. Dentre eles podem ser citados: estrutura da empresa, número de obras que a empresa esteja executando no período, complexidade e prazo das obras, bem como o faturamento da empresa. Assim, compor a taxa de Administração Central depende dos gastos de cada empresa, os quais são extremamente variáveis em função do seu porte e dos contratos que são por ela administrados. Para se ter uma ideia, a literatura técnica mais abalizada sugere taxas de administração central que vão desde 2% até 15% do custo direto.

35. Para ilustrar uma metodologia para o cálculo do rateio da administração central, cita-se o trabalho desenvolvido pelo CREA/PB, cuja fórmula de cálculo é dada por:

$$AC = \left[\frac{(DMAC \times FMO \times N)}{(FME \times CD)}\right] X100$$

sendo AC a taxa de rateio da administração central, DMAC a despesa mensal da administração central, FMO o faturamento mensal da obra, N é o prazo da obra em meses, FME o faturamento mensal da empresa e CD o custo direto total da obra. Observa-se que o valor da taxa de administração central é inversamente proporcional ao porte e ao faturamento global das empresas.

36. Reafirmando a conclusão do parágrafo 31, constata-se que a equação precedente é útil para o construtor calcular sua taxa de administração central, mas é totalmente inútil para o gestor público, pois este não conhece **a priori** qual o faturamento e a estrutura de custos da empresa que irá ganhar a licitação e executar a obra. Assim, o órgão ou entidade que for compor o seu BDI para fins de licitação deve avaliar com critério técnico qual a estrutura mínima que deve ser exigida da empresa, abaixo do qual pode comprometer uma boa gestão do contrato, porém convenhamos que essa avaliação é extremamente subjetiva.

37. No entanto, a Administração Pública, como contratante, em nome do interesse público e dos princípios administrativos, não pode se furtar de conduzir suas contratações utilizando-se de referências de preços condizentes com a realidade de mercado. Dessa forma, se revela adequado e necessário que existam referências para o BDI de obras contratadas pelo poder público, mesmo sabendo-se que suas taxas têm características específicas e são formadas de modo particular por empresa em cada empreendimento.

38. Portanto, admitindo-se que é dever da Administração sempre buscar, na medida do possível, refletir suas taxas de BDI em valores médios que sejam coerentes com os adotados pelo mercado, não deixa de ser plausível admitir que os editais e contratos da Administração acabem representando a população da qual se pretende obter os dados estatísticos relacionados às taxas de BDI, mesmo que se reconheça a existência de certas limitações, a exemplo da possibilidade de distorção dos dados decorrente do que foi comentado em relação à crescente influência das disposições do AC-325/2007-Plenário nos orçamentos das licitações públicas.

39. Ademais, tendo-se em vista que nas licitações públicas normalmente os critérios de aceitabilidade de preços utilizados nos julgamentos das propostas não diferenciam limites máximos para custo direto e BDI separadamente, e sim para preço unitário dos itens ou preço global da obra, as taxas de BDI contratuais, ofertadas pelas licitantes vencedoras, tendem a representar mais adequadamente as taxas próprias reais das empresas contratadas, visto que não sofrem limitação de valor em relação às taxas de BDI previstas nos editais. Portanto, a existência de contratos, e não somente de editais, nas várias amostras obtidas, conferiram maior legitimidade aos dados, aproximando-os um pouco mais das taxas reais pretendidas.

**V – ANÁLISE INDIVIDUALIZADA DOS ITENS DA COMPOSIÇÃO DO BDI**

40. Antes de adentrar no mérito principal deste despacho, cabe enaltecer a qualidade da instrução com relação à análise individualizada de cada item que compõe o BDI, conforme descrito no item VI da instrução precedente (fls. 42/55). Foram abordados aspectos qualitativos e conceituais, além de apresentadas referências da literatura técnica sobre o BDI e seus itens constituintes, resultando em informações substanciais que enriqueceram o corpo da instrução.

41. Cabem aqui alguns comentários sobre as parcelas do BDI, em contribuição ao texto da Auditora. Em relação à administração central, a fórmula estabelecida no item 116, que preconiza que a soma das administrações local e central permanece constante, guarda bastante coerência e sentido lógico com o observável na prática. A tendência é que quanto maior o número de obras que uma empresa realiza ao mesmo tempo, mais diluído será seu gasto de administração central por obra e, inversamente, maiores serão suas despesas de administração local, haja vista que uma estrutura mínima técnica e administrativa deverá ser montada no local de cada empreendimento.

42. Da mesma forma, não restam dúvidas, pelo gráfico do item 122, que o percentual de administração central decresce com o valor da obra, conforme constatado com os dados de editais e contratos coletados neste trabalho. Outrossim, releva notar a grande dispersão dos valores nesse mesmo gráfico, entre 2% e 11%, também observável no histograma de frequência apresentado no item 123, o que vem ao encontro do que dizem vários renomados autores da área de orçamentação de obras públicas citados pela Auditora quanto à normal variabilidade dos percentuais encontrados de administração central.

43. Em relação ao item de despesas financeiras, considero muito útil e correta a utilização da expressão definida no item 138 para o cálculo da remuneração dessa categoria de despesa, em que se leva em conta a incidência apenas da taxa básica de juros da economia, sem a presença de um fator multiplicativo com a inflação do período, conforme preconizado equivocadamente por alguns autores, a exemplo do demonstrativo do BDI do DNIT atualmente em vigor. O citado demonstrativo apresenta a seguinte expressão para o cálculo da rubrica de custo financeiro a ser incluída no BDI:

$CF = ((1+SELIC)^{1/12} \times (1+INFL)^{1/12} - 1)$

44. A referida expressão apresenta inconsistências sob o ponto de vista financeiro. Afinal, a taxa Selic é uma taxa de juros nominal, não devendo ser acrescida de qualquer parcela de correção monetária para efeitos de remuneração do capital. Não se tem conhecimento de alguma aplicação financeira que

renda a taxa Selic acrescida de uma taxa inflacionária, tampouco algum título público federal é remunerado segundo essa metodologia. O TC-008.233/2010-1 trata de representação conjunta da Secob-1 e da Secob-2 questionando a pertinência do aumento ocorrido na taxa de BDI do DNIT de 19,6% para 27,84% ocorrida em outubro/2009. A expressão adotada pelo órgão para calcular o custo financeiro do BDI está sendo discutida nos autos daquele processo.

45. Também são pertinentes as obsevações da Auditora com respeito à desconsideração de qualquer despesa financeira no BDI quando há previsão de antecipação de pagamentos e à diferenciação entre índice de correção monetária do contrato e taxa real de inflação, que não deve levar à conclusão de que o descompasso entre sua evolução acarreta despesa financeira.

46. Os itens de riscos, seguros e garantias sempre geram controvérsias por serem de difícil precificação. A instrução trata de maneira abrangente os principais aspectos relativos a essas parcelas. Os riscos envolvidos nos empreendimentos merecem alguns comentários adicionais. O item de riscos e imprevistos do BDI objetiva cobrir eventuais custos a recair sobre a contratada decorrente de situações imprevisíveis que possam vir a onerar o contrato durante a execução das obras, por diversos fatores aleatórios e incontroláveis de antemão.

47. Há uma diversidade de riscos passíveis de ocorrência na execução de uma obra. Existem riscos internos, tais como deficiências de projetos e especificações, falhas e omissões nos orçamentos, definição incompleta de quantitativos, entre outros, que geram custos adicionais a serem incorridos no decorrer da construção. Por outro lado, existem os riscos externos, tais como problemas com fornecedores, paralisações ou greves de funcionários, condições climáticas adversas, condições geológicas inesperadas, atrasos na emissão de licenças, atrasos no recebimento de serviços executados, prorrogações inesperadas de prazos com alterações no cronograma físico-financeiro, entre outros tantos riscos possíveis.

48. Para tanto, o Instituto de Engenharia define taxa de risco do empreendimento como aquela que se ‘aplica para empreitadas por preço unitário, preço fixo, global ou integral, para cobrir eventuais incertezas decorrentes de omissão de serviços, quantitativos irrealistas ou insuficientes, projetos mal feitos ou indefinidos, especificações deficientes, inexistência de sondagem do terreno, etc’.

49. Uma questão que merece destaque é que os riscos assumidos pelas contratadas são diferentes se comparados empreendimentos financiados pelos setores privado e público. Nas contratações privadas, o nível de risco é substancialmente maior, haja vista que os contratos privados de empreitada normalmente não cobrem uma gama de riscos que os contratos administrativos, por lei, permitem cobrir. Portanto, a definição do Instituto de Engenharia no parágrafo acima se aplica prioritariamente aos contratos privados, porquanto os instrumentos previstos na Lei 8.666/1993 minimizam acentuadamente as incertezas no âmbito dos contratos administrativos. A literatura técnica segue a mesma tendência, ao estabelecer valores notadamente altos para o percentual de riscos no BDI, em consonância com a realidade do mercado privado.

50. Nos contratos administrativos, por exemplo, utilizando-se da previsão legal das alterações contratuais unilaterais, conforme o art. 65 da lei de licitações, as modificações dos projetos ou das especificações, ou ainda dos quantitativos dos objetos, minimizam os riscos da contratada decorrentes da inadequação dos projetos e especificações.

51. Do mesmo modo, a previsão legal do restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro dos contratos públicos na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, conforme estabelece o art. 65, II, **d**, da Lei n. 8.666/1993, garante ao contratado a manutenção da relação inicialmente pactuada com a Administração, livre dos riscos que nos contratos privados não necessariamente estariam acobertados, em nome do princípio que não tolera o enriquecimento ilícito do poder público em detrimento de seus contratados se estes tiverem que assumir um ônus financeiro excessivo não previsto nas suas prestações.

52. Portanto, a blindagem dos empreiteiros em relação às situações imprevistas, especialmente aquelas decorrentes de aspectos que são definidos antes das licitações, como concepção e planejamento, projeto e custos das obras, é maior nos contratos públicos, o que minimiza seus riscos e, por consequência, justifica um percentual menor de sua parcela no BDI quando se tratar de contratos de obras públicas. Os riscos externos, porém, permanecem em alguma medida, mesmo nos contratos de regime

público. Assim, problemas com fornecedores, mão de obra, pequenos aumentos acima da inflação de alguns insumos, condições climáticas e locais adversas, entre outros, entram na contabilização da taxa de risco a ser acrescentada ao BDI.

53. No entanto, mesmo para alguns fatores externos ao contrato, a lei de licitações prevê a recomposição, eliminando riscos que de outro modo seriam suportados pela contratada. É o caso da previsão dos §§ 4º e 5º do art. 65 da lei. Neste último, por exemplo, está estabelecido que quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, após a data da apresentação da proposta, que tenham comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso. Tal comando evita que o empreiteiro suporte os riscos financeiros decorrentes de aumentos na carga tributária durante a execução do contrato.

54. O regime de execução contratual tem também relação direta com o nível de risco a ser suportado pela contratada. No regime de administração, por exemplo, que não está previsto na Lei 8.666/1993, a contratada não incorre em risco algum, haja vista que todo o valor despendido na obra é pago integralmente pelo contratante mediante confirmação dos serviços executados. Nas empreitadas por preço unitário, muito comuns nos contratos públicos, os riscos de quantitativo e geológico, por exemplo, são praticamente eliminados, porquanto a contratada receberá por unidade medida e executada daquilo que efetivamente executou. Por outro lado, corre-se o risco dos custos dos insumos ficarem acima dos previstos para elaboração da proposta da licitante.

55. Nas empreitadas por preço global e integral, os riscos das contratadas são maiores do que nas empreitadas por preço unitário, já que o contrato é pelo preço certo e total, independentemente dos quantitativos executados e preços efetivamente incorridos pela empreiteira. Por isso, o art. 47 da Lei de Licitações estabelece que os projetos básicos e orçamentos estimativos da administração estejam muito bem detalhados e tenham informações atualizadas e completas se adotados esses regimes. De sua parte, a contratada deverá avaliar muito bem os elementos de projeto e só aceitar participar da licitação se este apresentar um nível suficiente de precisão que permita assumir os riscos sem maiores consequências para ela.

56. Em relação à parcela de tributos no BDI, ressalta-se a imprescindibilidade de considerar variável a taxa de incidência do ISS no BDI, a depender da alíquota praticada no(s) município(s) em que se realiza(m) a obra, bem como a base de incidência que deve apenas considerar a parcela do preço venda correpondente à prestação de serviços, excluindo-se o custo dos materiais da base de cálculo do referido tributo.

57. Por fim, o lucro é outra parcela reconhecidamente complexa de se estimar, apresentando grande variação de valores propostos entre os autores da área e também nos adotados pelos órgãos públicos em suas licitações. No entanto, parece estar demonstrado, conforme o item 188 da instrução, que o lucro tende a ser inversamente proporcional ao valor da obra, conforme de fato esperado.

## VI – ANÁLISE ALTERNATIVA DO BDI COM DADOS COMPLETOS DA AMOSTRA

58. Voltando ao exposto no tópico IV deste despacho, conclui-se que as deficiências inerentes ao processo de seleção de editais e contratos para a obtenção de amostras de BDI de diferentes tipos de obras acabou por inviabilizar as análises deste processo. Ressalte-se que não foi pela falta de esforço e comprometimento empreendidos durante o trabalho de instrução, o qual, diga-se de passagem, deve ter seu mérito reconhecido, mas pela própria natureza dos estudos pretendidos, em que se pôde constatar sua quase inviabilidade diante dos inúmeros problemas e limitações observáveis em relação às questões que envolvem o BDI.

59. Constata-se que a Auditora adotou certas premissas em sua metodologia, descritas no item VII da instrução, tendo seus parâmetros sido calibrados e utilizados sem discriminação para todos os tipos de obras, evitando-se distorções metodológicas que pudessem ocorrer nos resultados entre um e outro tipo. No entanto, é impossível sustentar os resultados não só da metodologia proposta, mas de qualquer outra que fosse alternativa a ela, por melhor estruturada que pudesse vir a ser, se a base de dados sobre a qual repousam seus resultados for incompleta e insuficiente.

60. Portanto, reconhecendo-se a complexidade do trabalho, porém consciente das limitações oriundas da base de dados de editais e contratos em que os resultados foram construídos, sem deixar de

apreciar o corpo metodológico construído ao longo da instrução precedente, considero prematuro aprovar as tabelas de percentuais limites para o BDI e seus itens a serem utilizadas pela administração pública como faixa referencial para os diversos tipos de obras e serviços, conforme proposto no item 256 da instrução principal deste processo.

61. No entanto, não se pode perder a oportunidade de aproveitar os estudos e análises realizados neste processo e vários de seus resultados para melhor concluir sobre os valores das taxas de BDI que sejam adequados à utilização como paradigmas pelo TCU em suas fiscalizações de obras. Sabe-se que o tema do BDI é reconhecidamente complexo e sempre possibilitou várias discussões nas deliberações do Tribunal. Disso decorre a preocupação no aprofundamento do tema, visto que ele influencia diretamente as decisões do TCU e a obtenção de valores justos em relação ao sobrepreço e outros achados correlatos em auditorias de obras públicas. Nesse sentido, a determinação do item 9.7 do Acórdão n. 1.425/2007 – Plenário, objeto do presente processo.

62. De plano, ressalte-se que é temerário, no presente momento, tendo-se em vista as informações disponíveis, estabelecer taxas diferenciadas de BDI por tipo de obra. Corre-se o risco de cometer erros ao estabelecer valores médios e limites de BDI por tipo de obra com base em dados insuficientes para embasar uma análise que seja ao mesmo tempo sustentável e apresente robustez, o que poderia gerar sérios questionamentos dos jurisdicionados quanto à sua idoneidade.

63. Em segundo lugar, na esteira das comentadas insuficiência e incompletude de dados e informações sobre o BDI, revela-se igualmente inadequado, por ora, que sejam adotados valores diferenciados de BDI e seus itens por faixa de valores das obras. Relembrando, a proposta da Auditora leva em consideração faixas de valores referenciais definidos nas tabelas da proposta de encaminhamento às fls. 73/78. São elas: até R$ 150.000,00, de R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00, de R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00, de R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 e acima de R$ 150.000.000,00.

64. Embora se reconheça que a lógica permite indicar que o BDI seja variável com o valor da obra, estabelecer valores limites de BDI e de seus itens para cada faixa de valor das obras não é tarefa trivial e conclusiva. Para que se consiga segurança numa análise dessas, deve haver um número grande de dados dentro de cada uma das faixas descritas no item precedente, para cada tipo de obra. Fazer inferências sobre valores de uma faixa para a qual não se conhecem dados amostrais a partir de valores de outras faixas em que eles sejam conhecidos pode não traduzir de forma correta a realidade que se pretende conhecer.

65. Sendo assim, é inegável que, se a amostra de BDI, para um dado tipo de obra, contém apenas dados de faixas específicas de valores contratados, proceder a uma análise estatística que estenda os resultados a outras faixas carece de comprovada fundamentação. Conclui-se, assim, pela existência de uma desconformidade entre a proposta metodológica e os resultados alcançados por meio de sua aplicação, pois sua confiabilidade fica comprometida, tendo em vista que a análise carece de uma base mais completa de dados amostrais.

66. Cite-se, por exemplo, o pressuposto metodológico que estabelece que, para cada tipo de obra, escolhe-se como referência a faixa em que há a maioria dos dados da amostra e se calculam os valores médios dos itens de administração central e lucro com os dados amostrais obtidos dessa faixa selecionada. Com essas médias, soma-se ou subtrai-se o percentual fixo de 0,5% para obtenção dos valores da administração central e do lucro das demais faixas, dependendo se diminuem ou aumentam os valores globais de cada faixa. A validação desses resultados, porém, fica impossibilitada por dois problemas. Primeiro, porque há uma quantidade pequena de dados amostrais dentro de cada faixa, mesmo tomando-se as faixas de referência utilizadas para o cálculo das médias, conduzindo a resultados com elevada imprecisão. Segundo, porque não há como validar os valores de BDI obtidos para as outras faixas, já que em muitos casos não há sequer um dado amostral nelas compreendido que sirva de comparação para fins de validação.

67. Portanto, vê-se que as deficiências da amostra também impossibilitam, além da classificação do BDI por tipo de obra, que haja confiabilidade em relação aos resultados do BDI e de seus itens por faixas de valores das obras, embora os conceitos metodológicos utilizados na instrução estejam adequados.

Assim, diante das limitações apresentadas, no escopo deste processo, entendo que não é prudente estabelecer taxas diferenciadas de BDI por faixas de valores contratados.

68. No entanto, não se pode desperdiçar a possibilidade de se proceder a alguma análise mais geral com os dados obtidos, abandonadas as pretensões de classificação do BDI e seus itens por tipo e valor global das obras. Pode-se fazer uma análise direta com todos os dados obtidos como se fosse uma única amostra. Embora não seja o objetivo central pretendido pelo presente estudo, algumas conclusões interessantes podem ser alcançadas.

69. Tomando-se, por exemplo, os dados da tabela 28 do anexo III (fls. 82), que reúne os editais pesquisados e os editais/contratos fiscalizados pelo TCU, excluídos aqueles relativos à engenharia consultiva e fornecimento de materiais e equipamentos, tem-se um total de 104 objetos para os quais se conhece ao mesmo tempo o valor da obra e o valor do BDI calculado pela fórmula proposta no trabalho. É possível, portanto, com essa base amostral mais ampla que engloba todos os tipos de obras pesquisados, fazer algumas análises expeditas.

70. Observando-se a citada tabela, nota-se a necessidade de alguns ajustes a fazer para os fins aqui buscados. Alguns editais da Codevasf constantes da tabela, por exemplo, referem-se a serviços/obras, nos quais os valores de BDI são diferenciados em relação ao BDI de materiais e equipamentos que incide sobre parcela expressiva do mesmo edital. Desse modo, conhecendo-se as duas taxas de BDI diferenciado e os totais da obra relativos a serviços e materiais, pode-se encontrar um BDI médio, ponderado pelos valores de cada parcela sobre a qual incide as taxas de BDI diferenciadas.

71. Sete editais da tabela da Codevasf estão nessa situação. Desses, em três deles foi possível, pelo **site** da Companhia, encontrar os valores discriminados das parcelas relativas a serviços e materiais do total da obra. Na tabela abaixo, apresenta-se o cálculo do BDI ponderado para esses editais (CP 01/2010, CP 004/2010 e CP 25/2010). Para os editais TP 36/2009 e CP 124/2009, os dados não estão acessíveis na internet, e para os editais CP 29/2009 e CP 021/2010, não há dados do BDI dos equipamentos nas amostras originais da instrução. Esses quatro últimos foram então retirados da amostra para que não haja distorção nas análises.

| Cálculo do BDI ponderado para os editais da Codevasf | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Edital** | **BDI Serviços** | **BDI Mat/Eq** | **Valor Serviços** | **Valor Mat/Eq** | **BDI Ponderado** |
| **CP 01/2010** | 31,28 | 18,51 | 541.320,01 | 2.411.610,89 | **20,85** |
| **CP 004/2010** | 31,28 | 18,50 | 13.316.480,73 | 3.194.693,33 | **28,81** |
| **CP 25/2010** | 31,28 | 18,50 | 10.834.871,91 | 7.658.035,28 | **25,99** |

72. Uma situação discrepante refere-se à presença da obra de construção civil da unidade de Angra 3 na amostra coletada. Trata-se da construção de uma usina nuclear e, portanto, empreendimento isolado no país e de alta especificidade. Sendo assim, opta-se por retirar o contrato CT NCO 223/83 da amostra a ser analisada.

73. Assim, fazendo-se os ajustes propostos nos dois parágrafos precedentes, chega-se à tabela do anexo deste despacho, com 99 editais/contratos de todos os tipos de obras, com valores globais do empreendimento e BDI conhecidos, livre das principais discrepâncias observáveis.

74. Sobre a base da amostra de dados da tabela do anexo, a primeira análise recomendável é a eliminação das observações extremas (**outliers**), para que a amostra assim resultante não sofra influência dos valores que discrepam excessivamente da média. Para tanto, utilizar-se-á do mesmo procedimento adotado na instrução precedente, descrito nos itens 107 e 108. Adotando-se como intervalo de confiança nessa primeira etapa de definição dos **outliers** o intervalo entre a média (+/-) 1,96 vezes o desvio padrão (correspondente a 95% da área sobre a curva normal), chega-se aos seguintes valores:

Média do BDI da Amostra = 24,74%

Desvio Padrão do BDI da Amostra = 4,46%

Intervalo de Confiança = (MED – 1,96xDP ; MED + 1,96xDP) = (16,00% ; 33,48%)

75. Observando-se os dados amostrais, três valores de BDI superam o valor máximo do intervalo de confiança acima, quais sejam, 33,83%, 37,15% e 43,72%, enquanto nenhum encontra-se abaixo do valor

mínimo de 16,00. Eliminando-se esses pontos extremos da tabela, chega-se a uma amostra menor com 96 editais/contratos, livre dos **outliers**, a qual contempla medidas mais resistentes.

76. Os três valores de BDI extremos excluídos da amostra correspondem a obras de pequeno valor, não afetando, qualitativamente, a dispersão original. O BDI de 33,83% corresponde a uma obra de reforma de prédio de R$ 889.447,78, o de 37,15% a outra obra de reforma de um posto policial de R$ 196.330,04 e o BDI mais alto, de 43,72%, a uma obra de construção de uma agência do INSS. Vê-se, portanto, que se trata de obras de pouca representatividade material.

77. Sobre essa nova amostra, pode-se então calcular uma nova média e um novo desvio padrão. Para fins de análise, toma-se um intervalo de confiança de 90% da área sobre a curva normal (correspondente à média (+/-) 1,65 vezes o desvio padrão), o qual resulta nos valores descritos abaixo.

Média do BDI da Nova Amostra = 24,32%

Desvio Padrão do BDI da Nova Amostra = 3,75%

Intervalo de Confiança = (MED – 1,65xDP ; MED + 1,65xDP) = (18,13% ; 30,50%)

78. Os resultados do parágrafo acima partiram da premissa de que os valores médios, máximos e mínimos de BDI seriam aqueles correspondentes ao intervalo de confiança de 90% da curva normal. A premissa de que os dados de BDI obedecem à distribuição normal é bastante razoável. Para tanto, recorre-se ao histograma apresentado no item 107 da instrução, que mostra uma boa aderência das frequências à curva normal, considerando os dados coletados.

79. A intenção dessa simples análise não é a de estabelecer parâmetros para o BDI que sejam propostos para aprovação pelo Tribunal, mesmo porque padeceria dos mesmos vícios da proposta da instrução que estão sendo apontados neste despacho, mas de servir de comparação com as taxas de BDI sugeridas pelo Acórdão n. 325/2007-PL, haja vista a existência de jurisprudência do Tribunal que o aponta como aplicável não somente a obras de linhas de transmissão, mas a todos os demais tipos de obras.

80. Assim, comparando-se os resultados acima obtidos com os preconizados pelo AC-325/2007-Plenário para o BDI, obtém-se:

| | mínimo | média | máximo |
|---|---|---|---|
| **BDI - AC-325/2007-PL** | 16,36 | 22,61 | 28,87 |
| **BDI - análise presente** | 18,13 | 24,32 | 30,50 |

81. Da tabela acima, segue uma imediata conclusão. Observa-se que os três valores de BDI analisados, mínimo, médio e máximo, encontram-se ligeiramente acima dos seus correspondentes do AC-325/2007-PL, com diferenças bem próximas, 1,77% para o mínimo, 1,71% para a média e 1,63% para o máximo. A adoção de outros valores para o intervalo de confiança, que não o de 90% da área sobre a curva normal, diminuiria ou aumentaria as diferenças entre os extremos (máximo-mínimo) ou entre eles e a média (média-mínimo e máximo-média), bem como as diferenças entre os valores máximos e mínimos do BDI do AC-325-PL e os obtidos na presente análise.

82. Entende-se que, se por um lado, a escolha de um percentual para o intervalo de confiança é um tanto arbitrária para estabelecer limites para as taxas de BDI, o que pode ser dito em relação ao valor de 90%, por outro, via reversa, esses mesmos 90% dão sustentação às conclusões dos itens 80 e 81 acima, as quais permitem afirmar com certa convicção que os valores do AC-325/2007-PL encontram-se razoavelmente embasados para representar o BDI de qualquer tipo de obra.

83. A mesma análise procedida para o BDI (exclusão dos **outliers** com intervalo de confiança de 95% e cálculo posterior com os dados restantes dos valores médio, máximo e mínimo com intervalo de confiança de 90% sobre a curva normal) pode ser feita para os itens do BDI, utilizando-se dos mesmos dados coletados informados na tabela do anexo ao despacho. Comparando-se com os valores constantes do item 9.2 do AC-325/2007-PL, chega-se aos resultados apresentados abaixo.

| | | Administração Central | Despesas Financeiras | Seguros, Riscos e Garantias | Lucro |
|---|---|---|---|---|---|
| Acórdão 325/2007-PL | mínimo | 0,11 | 0,00 | 0,00 | 3,83 |
| | média | 4,07 | 0,59 | 1,18 | 6,90 |
| | máximo | 8,03 | 1,20 | 2,47 | 9,96 |
| análise presente | mínimo | 2,18 | 0,20 | 0,57 | 5,95 |
| | média | 4,91 | 0,96 | 1,26 | 8,45 |
| | máximo | 7,64 | 1,72 | 1,95 | 10,95 |

84. Por certo, toda essa análise deve estar cercada de reservas quanto à sua abrangência e suficiência, tendo-se em vista as várias limitações já expostas neste despacho em relação aos dados amostrais que a sustentam. No entanto, ela mostra uma tendência indicativa de que os dados do AC-325/2007-PL são coerentes. No mesmo sentido, concluiu a Auditora no parágrafo 255 de sua instrução, sugerindo que o BDI para os diferentes tipos de obras não difere de forma acentuada daquele estabelecido no AC-325-2007-PL.

85. Impende notar, conforme já salientado antes neste despacho, que as taxas de BDI praticadas pela Administração pública federal tendem a seguir, desde que foram prolatadas, as recomendações do AC-325-2007-PL. Seria, por consequência, esperado que as taxas pesquisadas tendessem a se aproximar daquelas sugeridas pelo **Decisum**, o que de fato parece ocorrer, conforme atestam as conclusões da instrução e deste despacho. Afinal, não há nenhuma grande discrepância entre os valores pesquisados e calculados neste processo e aqueles do AC-325-2007-PL.

86. Diante da comparação acima procedida entre os resultados apresentados para o BDI a partir da análise simplificada baseada no critério de intervalo de confiança da curva normal, com dados amostrais de todos os tipos de obras, e os valores listados como faixa referencial para o BDI do AC-325/2007-PL, entendo que, malgrado as limitações naturais da análise apresentada, os valores de BDI adotados pelo AC-325/2007-PL representam adequadamente todos os tipos de obras, não deixando de salientar que acredito não haver, no atual momento, condições e informações técnicas suficientes e robustas que permitam dizer o contrário com segurança.

87. Portanto, entendo pertinente determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas a adotarem, nos trabalhos de fiscalização de obras públicas, os valores listados no item 9.2 do AC-325/2007-PL como faixa referencial para o BDI para todos os tipos de obras. Por outro lado, não vejo necessidade de encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida aos órgãos e entidades listados no item 3 da proposta de encaminhamento da instrução precedente, haja vista que a proposta repercute tão-somente no âmbito interno do Tribunal, bastando a determinação dirigida à Segecex.

88. Com relação à proposta do item 4 da instrução, considero pertinente que os órgãos jurisdicionadas sejam orientados quanto à premissa que estabelece que os pagamentos do item 'Administração Local' devem ser feitos na proporção da execução financeira dos serviços, garantindo que o pagamento de 100% da parcela de Administração Local somente se verifique ao final da execução financeira da obra. Cumpre ressaltar que tal posicionamento já se encontra previsto na jurisprudência do Tribunal, a exemplo do recente Acórdão n. 3.103/2010 – Plenário, que inovou quanto ao critério de medição e pagamento do item administração local exatamente nos termos propugnados acima. Somente como ajuste de forma, sem alteração do mérito, proponho que o texto da proposta seja redigido de forma alternativa.

89. Vale comentar que despesas relativas à administração local de obras, pelo fato de poderem ser quantificadas e discriminadas por meio de simples contabilização de seus componentes, devem constar na planilha orçamentária da respectiva obra como custo direto. Essa prática visa à maior transparência na elaboração do orçamento da obra, o que vem sendo recomendado por este Tribunal em suas fiscalizações, como, por exemplo, o Acórdão n. 325/2007-TCU-Plenário aponta.

90. Com efeito, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que a administração local deve constar explicitamente na planilha orçamentária e não constituir parcela da taxa de LDI – lucro e despesas indiretas.

91. O Acórdão n. 3.103/2010 – Plenário apresenta a seguinte deliberação:

‘9.1. dar conhecimento desta deliberação à Codevasf a fim de que, tendo em vista o achado transcrito no relatório que acompanha este Acórdão, avalie a conveniência de:

9.1.1. revisar o cronograma físico-financeiro do empreendimento;

9.1.2 adotar forma de pagamento similar à preconizada no item 10.1 do Edital 02/2007 do Ministério da Integração Nacional relativamente à administração local;’

92. Verifica-se não haver confronto do citado precedente com jurisprudência deste Tribunal tratando de despesas relativas à administração local de obras e serviços de engenharia. Explica-se melhor a seguir.

93. O Acórdão n. 3.103/2010 – Plenário julgou relatório de auditoria realizada nas obras de implantação do sistema adutor de Guanambi/BA, executada no âmbito do Fiscobras/2010. A principal constatação da equipe da auditoria consistia na inadequação do cronograma físico-financeiro anexo ao Edital n. 21/2010, o qual previa um prazo de execução de apenas 12 meses para executar grande extensão de adutoras.

94. Segundo consubstanciado no relatório que embasou o referido Acórdão, a análise da produtividade da mão de obra constante nas composições de custo unitário, anexas ao edital, demonstrou a necessidade de um prazo maior para execução do empreendimento ou de um efetivo de mão de obra superior ao estimado no cronograma fornecido pela Codevasf. Constatou-se, também, a ausência de previsão no edital de critério de medição e pagamento das despesas de administração local da obra. Assim, caso o problema apontado pela equipe de auditoria se concretizar, ou seja, se o prazo previsto para a conclusão da obra não for cumprido, a remuneração do item administração local poderá ser superior ao estimado pela Codevasf.

95. Diante do exposto, o Tribunal recomendou à Codevasf a adoção de um critério de medição e pagamento para a administração local com valor proporcional ao faturamento dos serviços de obras civis e de acordo com o montante global ofertado pelo licitante. Dessa forma, mitiga-se o risco de extrapolação dos custos de execução da obra advindos de atrasos na sua execução.

96. Assim, no precedente citado, não houve mudança de entendimento do Tribunal sobre o tema. Ao contrário, o entendimento de que a administração local deve ser incluída nos custos diretos da obra saiu fortalecido, conforme consubstanciado no voto condutor do Acórdão n. 3.103/2010 – Plenário:

‘8. Pela leitura dos termos do Edital n. 21/2010, o item administração local, conforme anotado pela equipe de auditoria, está corretamente incluído nos custos diretos da obra, de acordo com o entendimento firmado expressado no item 41.5 do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas (Portaria Segecex n. 20, de 20 de junho de 2010) e o item 6.3.2.1.4 do Edital n. 21/2010:’ (grifo nosso)

97. Portanto, o Acórdão n. 3.103/2010 – Plenário inovou apenas quanto ao critério de medição e pagamento do item administração local. A forma de orçamentação da administração local preconizada pela jurisprudência do TCU, no sentido de incluir o aludido serviço na planilha orçamentária da obra e de proibir-se sua inclusão no BDI, manteve-se inalterada.

98. Quanto aos pagamentos dos itens ‘Instalação de Canteiro e Acampamento’ e ‘Mobilização e Desmobilização’, entendo que não são necessárias as recomendações sugeridas pela Auditora no mesmo item 4 de sua proposta de encaminhamento, haja vista serem itens de mais fácil controle e fiscalização, não apresentando maiores problemas com relação a critérios de medição e pagamento.”

É o Relatório.

## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado processo administrativo que trata de estudo elaborado pela 1ª Secob, em atendimento ao Acórdão n. 1.425/2007 – Plenário, com vistas à definição de parâmetros aceitáveis de taxas de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI, tanto para itens de serviços quanto para itens específicos de aquisição de produtos, observando as características similares e as despesas inerentes

a cada espécie de empreendimento, de modo a estipular faixas de valores de referência que orientem os entes jurisdicionados deste Tribunal na contratação de obras públicas.

2. O aludido trabalho iniciado por um grupo de estudos formado em 26 de agosto de 2008 foi, posteriormente, suspenso, ante a reestruturação administrativa implementada no âmbito deste Tribunal, com a criação de novas unidades técnicas especializadas em auditoria de obras, de tal forma que, somente em abril de 2010, com a criação da 3ª Divisão Técnica da 1ª Secob, o estudo foi retomado.

3. Tem-se, portanto, que, na primeira etapa, o grupo de estudos realizou levantamento de dados junto a órgãos e entidades que, no âmbito federal, atuam em áreas vinculadas à contratação e à execução de obras públicas.

4. Nessa segunda etapa do estudo, a Auditora Federal de Controle Externo – AUFC da 1ª Secob atualizou as informações anteriormente colhidas, com a inclusão de levantamentos referentes ao ano de 2009 e aos primeiros meses de 2010, e fez uma análise crítica dos dados obtidos, confrontando-os com as conclusões contidas no TC 003.478/2006-8, que tratou de critérios de aceitabilidade para o Lucro e Despesas Indiretas (LDI) em obras de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica e originou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, bem como contrapondo-os às ponderações de especialistas em orçamentação de obras e à jurisprudência predominante nesta Corte de Contas.

5. As conclusões da AUFC da 1ª Secob levaram à elaboração de várias tabelas, uma para cada tipo de obra, contendo faixas de valores aceitáveis tanto para percentuais finais de taxas de BDI quanto para cada um dos itens que compõem essas taxas. Passo a resumir os principais aspectos destacados neste estudo, no que concerne à metodologia implementada e às premissas teóricas adotadas para obtenção dessas faixas de valores.

6. Primeiramente, destaco que, para a definição das amostras selecionadas de contratos/licitações referentes aos diferentes tipos de obras, foram obtidos dados no **site** - www.comprasnet.gov.br, além de informações provenientes dos seguintes Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal – Caixa, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, Departamento de Obras Hídricas do Ministério da Integração Nacional, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, Centro de Excelência em Engenharia de Transportes e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

7. As taxas de BDI adotadas em vários empreendimentos executados com recursos federais foram objeto de análise crítica que contou com um viés estatístico, segundo se extrai da conclusão da instrução de fls. 72/73:

"Os dados receberam tratamento objetivando reduzir o grau de dispersão, e, com isso, propiciar valores referenciais aceitáveis e harmônicos. Os estudos procuram contemplar as particularidades de cada obra considerando o seu custo, a sua complexidade, o grau de concentração e de interferências geográficas e a diversidade de materiais.

Os dados foram analisados em um único agrupamento para a obtenção de indicadores gerais. Para obtenção de parâmetros relativos à Administração Central e Lucro para os diferentes tipos e faixas de custos de obras e serviços de engenharia, os dados foram estratificados por tipo de obra e por faixa de custo."

8. Dessarte, houve não só uma interpretação crítica das taxas de BDI que vêm sendo adotadas, mas também ponderações acerca do embasamento teórico para estipulação de cada item que pode compor o BDI.

9. A seguir é feito um resumo das principais premissas teóricas adotadas neste estudo:

9.1. A administração local e os gastos com instalação de canteiro de obras e com acampamento e mobilização e desmobilização não devem entrar no BDI mas sim estar especificados na planilha orçamentária como item de custo direto;

9.2. no item Administração local estão incluídos gastos com pessoal técnico, administrativo e de apoio, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável técnico,os engenheiros setoriais, o mestre de obras, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de

escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, equipes de topografia e de medicina e segurança do trabalho etc., bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra;

9.3. o item instalação de canteiro de obras abrange as despesas com a infraestrutura física necessária para dar suporte ao andamento dos serviços, de sorte que é criada uma estrutura provisória próxima às frentes de trabalho, contendo escritório da obra, sanitários, oficinas, centrais de fôrma, armação, instalações industriais, cozinha/refeitório, vestiários, alojamentos, tapumes, bandeja salva-vida, estradas de acesso, placas da obra e instalações provisórias de água, esgoto, telefone e energia elétrica;

9.4. no que concerne à mobilização e à desmobilização, tais despesas devem estar adstritas aos gastos com transporte e carga e descarga necessários para se colocar equipamentos e mão de obra à disposição das frentes de serviço;

9.5. o pagamento do item administração local deve ser feito na proporção em que os serviços são executados, de tal forma que somente quando a obra estiver concluída ocorrerá o pagamento de 100% do referido item; com esse procedimento, a tendência é que a contratada procure seguir à risca o cronograma físico-financeiro previsto, pois, caso contrário, não será beneficiada com aditivos por prorrogação de prazo em decorrência de atrasos pelos quais seja responsável;

9.6. os gastos com instalação de canteiro e acampamento devem ser pagos na proporção da execução física desses serviços, conforme previsto no cronograma de desembolso da obra;

9.7. quanto ao item mobilização e desmobilização, o pagamento deve estar associado à efetiva incidência desse tipo de gasto, ou seja, conforme o conjunto de equipamentos for sendo disponibilizado e a mão-de-obra for sendo empregada, conforme estipulado no cronograma de desembolso da obra, com critérios de medição adequadamente definidos, objetivando que se elimine a possibilidade de antecipação de pagamentos;

9.8. as seguintes despesas podem estar no cômputo do BDI: manutenção da administração central; apólices de seguros; verba provisionada por conta da ocorrência de imprevistos ou ainda de riscos de que eventos futuros venham a causar prejuízos à construtora; garantias exigidas no âmbito do ajuste firmado; despesas financeiras; lucro; e incidência de impostos, mais precisamente ISS, PIS e COFINS;

9.9. as despesas para formação de BDI propostas neste processo são muito próximas daquelas previstas no Relatório que subsidiou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, proferido em 14/03/2007, relacionado a estudo realizado pela Secob para obras de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica e subestações, excetuando-se os gastos com apólices de seguros, que foram incluídos neste novo estudo, e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, que foi retirada, ante o fim da incidência dessa contribuição a partir de 1º/01/2008;

9.10. a fórmula para obtenção da taxa de BDI proposta nestes autos, com alguns ajustes em relação àquela adotada no âmbito do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, é a especificada a seguir, considerando-se que AC é a taxa de rateio da administração central, S é uma taxa representativa de Seguros, R corresponde aos riscos e imprevistos, G é a taxa que representa o ônus das garantias exigidas em edital, DF é a taxa representativa das despesas financeiras, L corresponde ao lucro bruto e I é a taxa representativa dos impostos (PIS, COFINS e ISS).

$$BDI = \frac{(1+(AC+S+R+G))(1+DF)(1+L)}{(1-I)}$$

10. Após aplicar todas essas premissas teóricas na análise crítica das amostras obtidas, a AUFC da 1ª Secob propõe a adoção de várias faixas de aceitabilidade para os itens que compõem o BDI de cada um dos seguintes tipos de obras: edificação (construção e reforma); obras hídricas (irrigação, canais, saneamento básico, redes adutoras, estações de tratamento e elevatórias); obras portuárias (estruturas portuárias); obras aeroportuárias (pátios, pistas de pouso, terminais de passageiros).

11. No tocante aos itens dos orçamentos das obras de engenharia civil que se referem estritamente ao fornecimento de equipamentos e materiais relevantes, é proposta uma inovação em relação ao Acórdão n. 325/2007 – Plenário, com a adoção de faixas de valores específicas a serem aplicadas exclusivamente para esses itens, diferenciadas daquelas empregadas para itens de serviço.

12. Consoante visto no Relatório precedente, na comparação entre os valores referenciais contidos nas tabelas propostas e o parâmetro adotado no Acórdão n. 325/2007 – Plenário, verifica-se grande proximidade entre as taxas indicadas, excetuando-se diferenças no patamar máximo admitido para alguns tipos de empreendimentos, como, por exemplo, para obras de saneamento básico, em que se observa que o limite anteriormente adotado na deliberação do TCU de 28,87% é ligeiramente menor do que o percentual máximo ora admitido de 31,80%.

13. Explicitados os parâmetros adotados nesse novo trabalho, o que se observa é que a divergência constatada nestes autos, entre os posicionamentos propostos pela AUFC e a opinião do corpo dirigente daquela unidade técnica especializada, está centrada em questionamentos acerca do tratamento estatístico empreendido aos dados que serviram de base para as conclusões do estudo sob análise.

14. A proposta do diretor da 1ª Secob, que contou com a anuência do dirigente daquela unidade técnica, é no sentido de que a Segecex oriente as Unidades Técnicas do Tribunal a "adotarem, nas fiscalizações de obras públicas, os valores listados no item 9.2 do Acórdão 325/2007 – Plenário como faixa referencial para o BDI em todos os tipos de obras públicas".

15. Como embasamento para a desconsideração das tabelas elaboradas no âmbito do estudo objeto destes autos são apontadas as seguintes deficiências:

15.1. os editais/contratos examinados para os diferentes tipos de obras não possuem abrangência suficiente para garantir a relevância de cada amostra selecionada e a consistência da análise estatística empreendida;

15.2. a obtenção de uma amostra representativa, com um número suficientemente grande de editais/contratos por tipo de obra, demandaria da equipe de auditoria responsável um investimento elevado de tempo e esforços, o que se torna inviável para este Tribunal;

15.3. as amostras de vários tipos de obras apresentaram-se sensivelmente distorcidas, seja pela concentração dos preços globais das obras em faixas estreitas de valores, seja pela prevalência de editais/contratos de poucos órgãos/entidades contratantes;

15.4. a diferenciação dos valores de BDI por faixa de valores de obra não se encontra respaldada por dados amostrais consistentes e que contemplem todas as faixas de valores existentes, o que torna ainda temerária a utilização dessa classificação;

15.5. a análise simplificada do conjunto de dados amostrais, reunindo todos os tipos de obras, com base em critério de intervalo de confiança da curva de distribuição normal, mostrou resultados para os valores do BDI próximos e compatíveis àqueles aprovados no item 9.2 do Acórdão n. 325/2007 – Plenário;

16. Em que pese pairem dúvidas acerca da representatividade das amostras selecionadas, o corpo diretivo da 1ª Secob sugeriu a adoção da equação para definição da taxa de BDI proposta no estudo objeto destes autos, a título de paradigma para as análises de preços efetuadas no âmbito deste Tribunal, assim como recomendação às unidades jurisdicionadas ao Tribunal para que, na contratação de obras e serviços de engenharia, fosse adotado, sempre que possível, como critério de medição e pagamento para o item "administração local" da obra, remuneração mensal calculada proporcionalmente entre o valor faturado em cada medição e o total que consta na proposta da empresa contratada.

17. Diante de todo esse contexto, há uma questão crucial a ser enfrentada por este Tribunal, nesta oportunidade: continuar adotando os limites contidos no Acórdão n. 325/2007 – Plenário, de forma geral e independente das características de cada empreendimento, ou utilizar os dados e premissas teóricas contidos no estudo objeto destes autos para implementação de valores/índices específicos para cada tipo de obra.

18. Entendo que, para a adequada resolução desse impasse, há que se fazer uma análise da composição das taxas de BDI, não só sob a ótica do tratamento estatístico de dados, como propõe o corpo diretivo da 1ª Secob, mas também mediante a utilização de conceitos da contabilidade de custos, por ser o

BDI item que compõe o valor total da obra, ou seja, contribui para formação do preço do produto final que a Administração Pública contratante deseja obter, e, ainda, com enfoque nas definições conceituais de engenharia civil acerca das peculiaridades de cada tipo de obra, de tal forma a se aferir se há diferenças nas características do tipo de serviço que cada empreendimento necessita que impossibilitem a adoção um BDI único como paradigma.

19. Passo então a tratar da estipulação da taxa de BDI sob cada uma dessas óticas.

**I. Da aplicação dos conceitos de contabilidade de custos nas taxas de BDI.**

20. Sob a ótica da contabilidade de custos, só é pertinente a adoção de uma única taxa de BDI, uniforme para todos os tipos de empreendimentos, se restar comprovado que as despesas indiretas não são influenciadas pelas diferentes características dos serviços a serem executados em cada tipo de obra.

21. Primeiramente, cumpre destacar que os serviços específicos de cada obra são, em essência, custos diretos, ou seja, são apropriados diretamente à consecução do produto final que é o próprio empreendimento, especificados detalhadamente em composições de custos unitários e mensurados, de forma objetiva, ante a proporção de insumos, equipamentos e mão-de-obra que serão utilizados.

22. Os custos indiretos, por seu turno, ou são aqueles incidentes indiretamente no produto ou serviço ou são custos que podem até, em alguns casos, incidir diretamente, porém apresentam dificuldade para controle individualizado, tendo-se que utilizar bases de rateio para sua alocação ao produto.

23. Segundo José Luiz dos Santos na obra "Fundamentos de Contabilidade de Custos", 22ª Edição, São Paulo, Editora Atlas, 2006, página 55: "custos diretos são todos os custos aplicados diretamente ao produto, não necessitando do critério de rateios" e "[...] custos indiretos são todos os outros custos. Não existe para estes uma relação imediata com a unidade de custo, a exemplo do salário do supervisor, prêmios de seguro, depreciação etc".

24. Nesse sentido, é uníssono o entendimento tanto no âmbito do estudo que embasou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário quanto no recente trabalho da 1ª Secob que as despesas contempladas no BDI são aquelas que necessitam de critério de rateio.

25. Contudo, uma discussão a ser travada consiste na avaliação de que as despesas da taxa de BDI possam sofrer alteração consoante mudanças no ritmo de produção dos serviços, pois, como explicitado na teoria contábil, pode ocorrer de o custo incidir diretamente, mas estar no BDI apenas pela sua dificuldade de controle individualizado.

26. Essa correlação entre o custo e o ritmo de produção de serviços traz à baila outro conceito contábil: o de custos variáveis.

27. Segundo Silvero das Neves e Paulo E.V. Viceconti, **in** Contabilidade de Custos**:** um enfoque direto e objetivo, 8ª edição, São Paulo, Editora Frase, 2008, página 22: "custos variáveis são aqueles cujos valores se alteram em função do volume de produção da empresa".

28. Retornando à questão da possível influência do tipo de obra analisado, observo que alguns itens que compõem o BDI possuem características de custo variável, de tal forma que são inevitáveis os impactos da amplitude e da complexidade dos empreendimento no valor final adotado.

29. Como exemplo desses itens com características de custo variável, cito a administração central e a parte relativa aos riscos e imprevistos.

30. A administração central está associada à estrutura logística que o escritório da construtora (a sede ou alguma filial) tem que fornecer para cada obra. Bons exemplos desse tipo de demanda são a centralização das contratações no departamento de recursos humanos ou, ainda, a utilização do setor de compras da empresa para todos os tipos de aquisições.

31. O que se vê é que há uma relação entre essa dependência da estrutura logística da construtora e as características da forma de produção dos serviços. Assim, se a obra é implementada longe de centros urbanos, a distância geográfica entre o canteiro e o escritório da empresa executora justifica uma diminuição dessa dependência sob pena de a velocidade de produção ficar reduzida.

32. Um caso hipotético que melhor explica essa questão é o de uma obra rodoviária em que a construtora praticamente monta uma filial no canteiro de obras, para dar maior celeridade aos processos de contratação de pessoal e de realização de compras, pois caso contrário, há risco de que ocorra uma

diminuição no ritmo de produção, nos momentos de maior rotatividade de mão-de-obra ou de acréscimo no consumo de determinados insumos.

33. Nesse caso, a opção é por uma estrutura de administração local bem mais arrojada, para dar maior celeridade à tomada de decisões, propiciando que a produção não seja prejudicada por alguma falta de insumos (mão de obra e materiais).

34. Outra realidade bem diferente é a de empreendimentos de reformas de edifícios públicos custeadas com recursos federais, quase sempre executadas em capitais e, pela própria falta de espaço físico para implementação de canteiro de obras, a opção acaba sendo por uma dependência maior do escritório da construtora e implementação de uma administração local bem enxuta. Nesse tipo de situação, não é incomum, inclusive, a terceirização dos ensaios laboratoriais que são realizados no âmbito de contratos gerenciados por departamentos da sede ou da filial da empresa executora.

35. Tem-se aqui o exemplo de dois casos extremos: um de uma obra rodoviária em que se espera um impacto menor do rateio da administração central e outro de reformas de edifícios em que a própria dificuldade de se contar com uma administração local mais arrojada gera maior dependência do escritório da construtora. São situações diversas, conforme o tipo de empreendimento, que geram taxas diferenciadas de administração central.

36. Também com os riscos há uma dicotomia, mas relacionada à complexidade da obra e não à localização geográfica.

37. Se grande parte dos serviços previstos no orçamento possui caráter repetitivo e não necessita de características específicas para ser executado (clima favorável e determinada temperatura, por exemplo), há menor risco de que os serviços sejam executados de forma errada ou, ainda, de que intempéries causem atrasos nas obras e consequentes prejuízos.

38. Voltando à comparação entre obras rodoviárias e reformas de edifícios públicos, enquanto o Manual de Custos Rodoviários do Sicro prevê que, na aplicação do Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ, há a necessidade de manter o ligante betuminoso em temperaturas elevadas (entre 107 e 177ºC) e impossibilidade de realização de trabalhos de pavimentação durante a chuva, no caso de concretagem de uma peça estrutural no interior de um edifício em reforma, os serviços podem ser executados à temperatura ambiente e não há previsão de interrupção dos serviços por conta do mau tempo.

39. É de se esperar, portanto, que o impacto dos riscos e imprevistos nas obras rodoviárias seja comparativamente maior do que nas reformas de edifícios públicos, não sendo adequado adotar uma mesma faixa de valores de referência para esses itens do BDI no que concerne a esses dois tipos de empreendimento.

40. Essas exemplificações servem para comprovar que existem itens do BDI que podem ser considerados custos variáveis, porquanto sofrem influências, consoante a possibilidade de ocorrência de alterações no volume de produção dos serviços.

**II. Da análise das taxas de BDI sob um viés estatístico.**

41. O corpo diretivo da 1ª Secob questionou a confiabilidade das conclusões do estudo contido nestes autos por considerar que não foi dado o devido tratamento estatístico às informações colhidas, de sorte que foram obtidas amostras muito pequenas, contendo distorções, concluindo que a adoção de taxas de BDI para cada tipo de obra está prejudicada.

42. Em substituição às tabelas propostas pela Auditora Federal de Controle Externo, o diretor da unidade técnica especializada considera adequado que se utilize uniformemente os referenciais contidos no Acórdão n. 325/2007 – Plenário, apesar de os valores ali listados se referirem à faixa referencial para o BDI de obras de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações.

43. Tem-se, portanto, que, na ótica dos dirigentes da 1ª Secob, a adequabilidade da tabela utilizada como parâmetro para estipulação de faixa admissível para BDI está adstrita à comprovação de que houve um tratamento estatístico nos dados que embasaram a confecção dessa tabela, com afastamento de possíveis distorções, e de que as amostras utilizadas como referencial possuem tamanho suficiente para serem consideradas, de fato, representativas.

44. Partindo dessa premissa, tanto o estudo elaborado neste processo quanto aquele tratado no TC 003.478/2006-8 que originou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário devem ser analisados sob esse viés estatístico, para alcance de conclusões amparadas nos mesmos princípios.

45. No que concerne ao tamanho da amostra como fator limitante de sua representatividade, destaco que há previsão, tanto na auditoria contábil quanto em manual elaborado no âmbito deste Tribunal, de utilização de amostras mais reduzidas.

46. Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TA 530 – AMOSTRAGEM EM AUDITORIA, obtida em pesquisa ao **site** do Conselho Federal de Contabilidade – CRF (www.cfc.org.br), temos as seguintes definições:

"**Objetivo**

4. O objetivo do auditor, ao usar a amostragem em auditoria, é o de proporcionar uma base razoável para o auditor concluir quanto à população da qual a amostra é selecionada.

Definições

5. Para fins das normas de auditoria, os termos a seguir têm os significados a eles atribuídos:

**Amostragem em auditoria** é a aplicação de procedimentos de auditoria em menos de 100% dos itens de população relevante para fins de auditoria, de maneira que todas as unidades de amostragem tenham a mesma chance de serem selecionadas para proporcionar uma base razoável que possibilite o auditor concluir sobre toda a população.

**População** é o conjunto completo de dados sobre o qual a amostra é selecionada e sobre o qual o auditor deseja concluir.

**Risco de amostragem** é o risco de que a conclusão do auditor, com base em amostra, pudesse ser diferente se toda a população fosse sujeita ao mesmo procedimento de auditoria. O risco de amostragem pode levar a dois tipos de conclusões errôneas:

(a) no caso de teste de controles, em que os controles são considerados mais eficazes do que realmente são ou no caso de teste de detalhes, em que não seja identificada distorção relevante, quando, na verdade, ela existe. O auditor está preocupado com esse tipo de conclusão errônea porque ela afeta a eficácia da auditoria e é provável que leve a uma opinião de auditoria não apropriada.

(b) no caso de teste de controles, em que os controles são considerados menos eficazes do que realmente são ou no caso de teste de detalhes, em que seja identificada distorção relevante, quando, na verdade, ela não existe. Esse tipo de conclusão errônea afeta a eficiência da auditoria porque ela normalmente levaria a um trabalho adicional para estabelecer que as conclusões iniciais estavam incorretas.

(...)

Apêndice 3 da NBC TA 530 - AMOSTRAGEM EM AUDITORIA

**Exemplos de fatores que influenciam o tamanho da amostra para os testes de detalhes**.

A seguir, apresentamos os fatores que o auditor pode levar em consideração ao determinar o tamanho da amostra para testes de detalhes. Esses fatores, que precisam ser considerados em conjunto, pressupõem que o auditor não modifica a abordagem aos testes de controles nem de outra forma modifica a natureza ou a época dos procedimentos substantivos em resposta aos riscos avaliados.

| **FATOR** | **EFEITO NO TAMANHO DA AMOSTRA** | |
|---|---|---|
| Aumento no uso de outros procedimentos substantivos direcionados à mesma afirmação | Redução | Quanto mais o auditor confia em outros procedimentos substantivos (testes de detalhes ou procedimentos analíticos substantivos) para reduzir a um nível aceitável o risco de detecção relacionado com uma população em particular, menos segurança o auditor |

| | | |
|---|---|---|
| | | precisa da amostragem e, portanto, **menor pode ser o tamanho da amostra**. |

47. Em consonância com essas orientações do CFC, este Tribunal, em 2002, no âmbito da então Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis, elaborou um Manual contendo Técnicas de Amostragem para Auditorias que, na página 57, aduz o seguinte:

"Na prática, **a determinação do tamanho da amostra é um procedimento complexo, envolvendo restrições quanto ao tempo, aos dados e aos recursos financeiros disponíveis e quanto à facilidade de seleção das observações**. O acesso a dados coletados por pesquisas anteriores ou por testes-modelo, em especial, permite uma melhor alocação dos recursos disponíveis.

**Independentemente das restrições existentes, todavia, as propriedades matemáticas dos estimadores continuam valendo. Dessa forma, o tamanho da amostra tido como exequível pode não permitir inferências tão confiáveis ou tão precisas quanto se deseja. Isso, porém não necessariamente significa que a amostragem pretendida é irrelevante, pois os dados coletados podem fornecer tanto conclusões preliminares, como indicações valiosas para futuras pesquisas**."

(grifos acrescidos)

48. O que se observa dessas transcrições é que a adoção de uma amostra de tamanho reduzido pode vir a ser aceita, desde que existam procedimentos substantivos direcionados à mesma afirmação, ou seja, no caso das taxas de BDI, é necessário que os exemplos que constituem a amostra estejam em consonância com as premissas teóricas previamente estipuladas acerca dos itens de despesa que podem compor a taxa de BDI e do tipo de gasto que pode estar associado a cada item.

49. O despacho do diretor da 1ª Secob, contudo, desconsidera esse entendimento e conclui que as amostras obtidas são irrelevantes, com base na seguinte afirmação:

"**as deficiências da amostra também impossibilitam, além da classificação do BDI por tipo de obra, que haja confiabilidade em relação aos resultados do BDI e de seus itens por faixas de valores das obras, embora os conceitos metodológicos utilizados na instrução estejam adequados**. Assim, diante das limitações apresentadas, no escopo deste processo, entendo que não é prudente estabelecer taxas diferenciadas de BDI por faixas de valores contratados."

(grifos acrescidos).

50. Nesse sentido, entendo, diferentemente do corpo diretivo da 1ª Secob, que há possibilidade de se utilizar amostras mais reduzidas para inferências estatísticas, desde que obedecidos os critérios de análise previstos nas normas de auditoria.

51. Ademais, a utilização das faixas de valores contidas no Acórdão n. 325/2007 – Plenário, para todo o tipo de obra, em substituição às tabelas propostas no âmbito destes autos, está condicionada à comprovação de que, para linhas de transmissão de energia elétrica e subestações, ao contrário dos demais empreendimentos, é factível, pelos meios disponíveis, a obtenção de um número suficientemente grande de editais/contratos, sem um custo elevado de tempo e esforço que inviabiliza o controle.

52. Reportando-me ao Relatório e ao Voto que embasaram o aludido **Decisum** desta Corte de Contas, observo que em nenhum momento se abordou a questão do tamanho da amostra analisada. É possível que também naquele caso a pouca representatividade da amostra selecionada possa ser questionada, porquanto as faixas de valores propostas decorrem de informações obtidas junto a empresas estatais da União que atuam no setor elétrico, bem como de contratos de obras de construção de linhas de transmissão e de subestações firmados na modalidade concorrência com discriminação do BDI adotado e planilha orçamentária da proposta vencedora, não havendo qualquer notícia de que tenha sido feita uma análise com viés estatístico acerca da amplitude desses contratos em comparação à abrangência da população formada pelos empreendimentos desse tipo executados com recursos federais.

53. A seguir, transcrevo trechos do Relatório elaborado no âmbito do TC n. 003.478/2006-8 cujas conclusões foram corroboradas pelo Ministro-Relator Guilherme Palmeira, no Voto que embasou o

Acórdão n. 325/2007 – Plenário, e que descrevem a metodologia de trabalho que foi adotada naquele caso:

"*3 METODOLOGIA*

Foram realizadas pesquisas de publicações sobre LDI, sobre custos de implantação de linhas de transmissão e de subestações e levantamento de dados junto a empresas estatais da União que atuam no setor elétrico.

O levantamento de dados abrangeu visita às empresas Furnas, Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Eletrobrás, além da ANEEL, para obtenção das seguintes informações e documentos:

- estudos e metodologias de cálculo de LDI em obras de linhas de transmissão e subestações desenvolvidos pela empresa;

- critérios de aceitabilidade de percentual e de composição de LDI adotados pela empresa em procedimentos licitatórios;

- contratos recentes de obras de construção de linhas de transmissão e de subestações firmados na modalidade concorrência com discriminação do LDI adotado e planilha orçamentária da proposta vencedora.

Além das informações e documentos, as visitas propiciaram discussões sobre a abordagem dada ao LDI em cada empresa com as áreas técnicas responsáveis pela elaboração dos orçamentos."

(...)

**10. CONCLUSÃO**

(...)

**A partir dos métodos adotados pelas empresas do setor elétrico, dos casos estudados e da análise da natureza dos diversos itens normalmente utilizados para seu cálculo, avaliou-se a adequada composição do LDI**, com o objetivo de apresentar uma metodologia de cálculo, fundamentando a pertinência de cada um dos seus componentes.

Em razão disso, **houve uma avaliação de cada um dos itens da composição do LDI observados nos métodos das empresas estudadas, ou nos estudos pesquisados**, o que resultou na recomendação de exclusão de alguns desses itens, tais como: Administração Local, Mobilização e Desmobilização, IRPJ e CSLL.

Em seqüência, houve a preocupação de identificar uma faixa de variabilidade para os valores dos componentes do LDI, com a indicação, se possível, de níveis de aceitabilidade. Apesar disso, julgou-se não ser possível definir critérios de aceitabilidade, assim entendidos como limites rígidos, para o LDI e seus diversos componentes, mas somente parâmetros de referência, a partir das faixas de variação observadas nos casos estudados e de ajustes efetuados pela equipe."

(grifos acrescidos)

54. O que se abstrai dessas transcrições é que, no estudo que embasou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, não foram explicitadas preocupações em se utilizar amostras de maior representatividade ou, ainda, não restou demonstrado que os exames empreendidos tenham adotado o viés estatístico considerado adequado pelo corpo diretivo da 1ª Secob nestes autos.

55. Tem-se, portanto, que, se for adotado o mesmo rigor contido no despacho do diretor da 1ª Secob, também no tocante à amostra que originou as faixas de valores contidas Acórdão n. 325/2007 – Plenário pairam dúvidas acerca de sua representatividade.

56. Dessarte, faz-se necessário verificar a pertinência tanto do estudo de que trata este processo quanto daquele contido no TC n. 003.478/2006-8, no tocante à observância dos preceitos de estatística, de forma a se definir se, de fato, as amostras obtidas possuem representatividade e podem ser utilizadas como parâmetro para definição de faixas de BDI para as obras a que se referem.

**III. Da especificidade de cada tipo de empreendimento de engenharia civil.**

57. A transcrição de outro trecho referente à conclusão do Relatório elaborado no âmbito do TC n. 003.478/2006-8 traz a seguinte argumentação:

"O que vai preponderar para a formação do BDI, além dos encargos tributários definidos por lei, são as caracteristiscas da empresa como estrutura gerencial, logística, tecnológica, financeira e a estratégia escolhida de mercado, especificamente para a obra pretendida.

Dessa forma, pelas características de cada empresa, se apresentam seus custos administrativos, capacidade financeira, estratégias e necessidades de lucratividade em cada contrato."

58. Em sintonia com essas ponderações, também a área de atuação da construtora influencia no perfil de sua estrutura gerencial, logística, tecnológica e financeira. Uma empresa que costuma executar obras de maior porte e de alta complexidade tende a gerenciar o menor número de obras ao mesmo tempo, ante a enorme amplitude de cada contrato que pactua, de tal forma que o rateio das despesas indiretas é feito entre um número menor de empreendimentos e, por consequência, pode ser necessário trabalhar com taxas mais elevadas par a os itens que compõem o BDI.

59. Acrescente-se, ainda, que a implementação de empreendimentos de maior complexidade gera a necessidade de uma estrutura tecnológica mais arrojada da empresa executora, assim como para realizar obras de elevado valor a construtora tem que comprovar possuir uma estrutura organizacional com dimensão suficiente para ser considerada com saúde financeira para contratar com a Administração Pública, nos exatos termos previstos no ajuste, segundo os critérios de comprovação de capacidade previstos na Lei n. 8.666/1993.

60. Da mesma forma, construtoras que trabalham com empreendimentos de mais fácil execução e de menor magnitude costumam tocar concomitantemente maior quantidade de obras e os valores despendidos com algumas despesas indiretas como, por exemplo, custos com a manutenção da administração central, podem ser diluídos em vários contratos, alcançando-se, assim, reduções nos percentuais relativos a esse item que compõe o BDI.

61. Nesse sentido, transcrevo trecho contido no próprio Relatório elaborado no bojo do TC n. 003.478/2006-8 que, a meu ver, afasta a possibilidade de se utilizar o Acórdão n. 325/2007 – Plenário em outros tipos de obras que não implantação de sistemas de energia elétrica e de subestações:

"Os percentuais variáveis dos elementos que compõem o BDI, com exceção dos tributos, cujas alíquotas são definidas em lei, guardam estreita relação com características particulares de cada empresa, em especial, aquelas consideradas no momento em que se realiza a orçamentação, tais como porte e situação financeira da empresa, número de obras em execução, representatividade do porte e da natureza da obra para a empresa, logística necessária, necessidades operacionais, atratividade estratégica do contrato, dentre outros aspectos. Assim, o orçamento proposto por uma empresa pode variar conforme seu perfil e interesse na obra."

62. Todos esses exemplos servem como comprovação do fato de que as diversas características de cada tipo de empreendimento a ser executado levam às inevitáveis variações nas taxas de BDI adotadas, sendo inviável se considerar tecnicamente adequada a utilização do parâmetro contido no Acórdão n. 325/2007 – Plenário para implementação de uma mesma faixa de valores de referência, adotada de forma uniforme para todas as obras executadas com recursos federais.

**IV. Da adoção de BDI diferenciado para fornecimento de materiais e equipamentos.**

63. Especificamente no que concerne à adoção de taxas diferenciadas de BDI para aquisição de materiais e equipamentos, importante ressaltar que esta Corte de Contas tem claro posicionamento na Súmula n. 253, a seguir transcrita:

"Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens."

64. O que tenho observado, contudo, é que as unidades técnicas deste Tribunal têm encontrado dificuldades em arbitrar qual o BDI a ser aplicado na aquisição de materiais e equipamentos, tendo em vista que não existe, ainda, uma definição de qual deveria ser a faixa de valores aceitável, como, por exemplo, foi efetuado no âmbito do Acórdão n. 325/2007 – Plenário para itens de serviços de obras de implementação de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações.

65. Consoante se verifica na passagem a seguir transcrita do Voto que embasou o Acórdão 1.425/2007 – Plenário cujo item 9.7 determinou a elaboração do estudo objeto desses autos, nos casos concretos submetidos à apreciação dos colegiados desta Corte de Contas, houve vários questionamentos

acerca da magnitude do percentual a ser adotado a título de BDI nos itens do orçamento que tratam exclusivamente do fornecimento de equipamentos e materiais:

"15. Observo que as instruções anexadas ao processo concluem que houve sobrepreço ao se aplicar a mesma taxa de BDI para todos os itens do orçamento, inclusive, para simples aquisições de produtos junto a fornecedores. Entretanto, há interpretações divergentes, enquanto a Secex/RR entende não ser aplicável nenhuma taxa de BDI no custo da compra de móveis e equipamentos, pois caso o órgão contratante tivesse adquirido os produtos diretamente, sem o intermédio da empreiteira, não haveria a incidência de tais encargos. Por sua vez, a Secob entende que algum BDI era devido à construtora, pois há custos indiretos inerentes a essas aquisições por parte da empresa contratada que devem ser considerados, contudo, a magnitude do percentual de incremento no preço é menor do que a que foi adotada ao se considerar a incidência de uma taxa única para todo o orçamento contratado.

16. Sob esse aspecto, entendo que assiste razão à Secob. Existem gastos inerentes aos procedimentos adotados pela empreiteira para aquisição de produtos junto a fornecedores e posterior estocagem no canteiro de obras, os quais devem ser computados em uma taxa de BDI específica a ser aplicada sobre essas compras.

17. Primeiramente, há que se considerar que a construtora, na compra de grande vulto que foi efetuada - mais de quatro milhões de reais a preços referenciados aos exercícios de 1997 a 1999 - para aquisição de equipamentos hospitalares e móveis, mobilizou parte de sua estrutura administrativa, com custos de gerenciamento, para efetuar escolha de fornecedores, negociação de pagamentos, recepção e armazenamento dos equipamentos. Ou seja, há que se aplicar uma taxa de BDI que contemple todos esses gastos decorrentes da mobilização da empresa contratada.

18. Destaco que a possibilidade da cobrança de BDI sobre aquisições de equipamentos já foi reconhecida por este Tribunal em outras oportunidades consoante se verifica, por exemplo, nos Acórdãos ns. 1.914/2003, 1.600/2003 e 1.020/2007- todos do Plenário.

19. Aponta a Secob que, no orçamento em questão, o BDI a incidir sobre os materiais permanentes deveria ser de 16,08% em contraposição aos 28,5% incidentes sobre as obras civis. Argumenta a unidade técnica especializada que essa diferença no percentual a ser aplicado aos custos unitários advém das seguintes alterações no cômputo da aludida taxa: exclusão dos itens despesas financeiras, administração central e seguro/imprevistos e diminuição dos itens tributos e lucro.

20. Ainda no tocante aos itens que compõem a taxa de BDI a ser aplicada sobre custos de aquisição de materiais e equipamentos, trago à baila trecho da recente Proposta de Deliberação que submeti a este Colegiado e que embasou o Acórdão n. 1.020/2007 - Plenário:

'38. No tocante ao aspecto abordado pela Secob de necessidade de adoção de BDI diferenciado para aquisição de equipamentos e materiais e para prestação de serviços, cabem as seguintes considerações:

38.1 Primeiramente, este Tribunal, mediante a Súmula n. 247, já firmou entendimento de que licitações de empreendimentos que contemplem execução de serviços de engenharia e aquisição de equipamentos devem, preferencialmente, ser efetuadas em separado, de tal forma que sejam administrados em paralelo contratos de compras e de implementação de obras.

Súmula n. 247: 'É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.'

38.2 Contudo, tendo sido celebrado contrato único para prestação de serviço e fornecimento de bens, há que se ressaltar que a prestação de serviços por parte da construtora demanda uma mobilização muito maior de sua estrutura administrativa e gerencial do que a simples aquisição de materiais e equipamentos junto a fornecedores.

38.3 Esse fato repercute no BDI a ser cobrado, de tal forma que as despesas indiretas incorridas com simples aquisição de materiais e equipamentos são significativamente menores, tendo em vista que a

construtora apenas mobiliza seu departamento de compras para adquirir o produto e se responsabiliza pelo seu estoque.'

21. Dessarte, mantendo o mesmo entendimento, considero que a empresa tem o direito de cobrar bonificação por ter mobilizado sua estrutura administrativa para adquirir produtos junto a fornecedores, contudo, partindo do pressuposto de que essa mobilização é bem maior quando a empreiteira executa serviços relacionados a sua atividade fim, é razoável se supor que o percentual de lucro a ser cobrado seja comparativamente menor.

22. Nesse sentido, considero pertinente a solução adotada pela Secob de aplicação de percentual de bonificação para simples aquisição de materiais e equipamentos (8,5%) enor do que o lucro referente à execução de serviços de engenharia (11%)."

66. O que se observa é que, para alguns tipos de materiais, os percentuais arbitrados por esse Tribunal para taxas de BDI aplicáveis a itens específicos de fornecimento tem sofrido algumas oscilações. Cito como exemplo as obras de implementação de Sistema de Abastecimento de Água em que, para a mesma aquisição de tubos de ferro fundido, no caso concreto de Pirapama (TC 007.657/2008-3 cujo Relator é o Ministro Valmir Campelo), no Estado de Pernambuco, a unidade técnica propôs a adoção de BDI diferenciado de 13,50% e, para o mesmo tipo de obra em Campina Grande/PB (TC 013.724/2010-0 de minha relatoria), foi admitida a adoção de BDI diferenciado de 15,48% para a aquisição do mesmo tipo de material.

67. Nesse sentido, cumpre destacar que para outro empreendimento de implementação de Sistema de Abastecimento de Água, localizado em Porto Velho/RO, no âmbito de processo de minha relatoria (TC 000.284/2010-6), detectei uma peculiaridade relacionada à adoção pela Secob de um percentual linear de 11% para o BDI específico para fornecimento de todos os materiais, inclusive, para as tubulações de ferro fundido as quais possuíam composições de custos unitários indicando a inclusão de alguns serviços.

68. A peculiaridade detectada está no fato de que não é a denominação do item como fornecimento de materiais que deve ser observada apenas, mas as especificações contidas na sua composição de custo unitário. No aludido TC 000.284/2010-6, verifiquei que os serviços relacionados a todo o tratamento a ser dado à tubulação para sua adequação às especificações de projeto (cortes e soldagem) estavam embutidos nesse item.

69. Por oportuno, transcrevo trecho do Voto que proferi nesse processo que tratou da implementação do Sistema de Abastecimento de Água em Porto Velho/RO:

"36. No caso concreto em questão, verifico que não se trata só de se estipular uma taxa de BDI, mais reduzida, a ser aplicada à simples aquisição de materiais junto a fornecedores, mas de se arbitrar um percentual que contemple, de forma adequada, as despesas indiretas inerentes aos itens de fornecimento de tubulação de ferro fundido e de tubulação de PVC os quais contemplam também a execução de alguns serviços por parte da empresa executora da obra, conforme consta no memorial acostado a estes autos (volume 3):

 'Utilização de mão-de-obra e equipamentos de elevação carga (guinchos) para descarga, armazenamento e manutenção do material em estoque;

 Manuseio do material no almoxarifado com emprego de mão de obra e equipamentos;

 Operação de carga e transporte do material para a frente de serviço;

 Corte dos tubos com utilização de mão-de-obra para adequação às medidas das vias (pontos de curva) e nos pontos de alimentação (chegada a elevatórias e reservatórios);

 Garantia do produto fornecido até sua operacionalização

**OBS: importante ressaltar que o item 'assentamento de tubos e conexões' previsto no escopo contratual não serve para remunerar os serviços acima descritos.**

**Isso porque todos os serviços necessários, da fábrica à frente de serviço, conforme acima descrito, fazem parte do item 'fornecimento'. Dessa feita, o item 'assentamento' contempla, apenas, os seguintes serviços; (i) carga do tubo da frente de serviço para vala; (ii) assentamento (alinhamento na vala e montagem dos tubos; (iii) reaterro até a geratriz superior, e (vi) testes hidrostáticos**.' (grifos acrescidos)

37. Diante desse contexto, entendo que aplicar uma taxa linear de 11% para toda espécie de aquisição de material e equipamentos, realizada no âmbito do Contrato n. 145/PGE-RO/2008, inclusive no tocante aos itens de fornecimento de tubulação (de ferro fundido e PVC), como propõe a 3ª Secob, não se mostra medida tecnicamente adequada.

38. Alinhado a esse entendimento de que não é razoável empregar, para fornecimento de tubulações em sistemas de abastecimento de água, a mesma taxa de BDI adotada para simples aquisição de materiais, transcrevo trecho do bem lançado parecer do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtando, proferido no âmbito do TC n. 017.327/2010-5:

'Apesar de concordar, em parte, com a análise procedida pela unidade técnica, exsurge dos autos questão sobre a qual penso ser oportuno tecer breves considerações.

Parte significante do débito inicialmente atribuído é devida à utilização de percentual no contrato de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) da ordem de 30%, superior ao entendimento da Secob1. A unidade técnica fixou a taxa de BDI em 10% para os materiais, aduzindo o Acórdão n. 157/2009 - Plenário de relatoria de Exmo. Min. Valmir Campelo.

Inobstante, o Min. Relator do acórdão supramencionado no voto admite a taxa de BDI de 11,20% como paradigma.

'31. Ao aplicar um lucro de 3%, um custo financeiro de 1,5% e a administração central de 0,40% nos referenciais da Secob, o BDI paradigma será de 11,20% .

32. À fl. 336, a Unidade instrutiva chegou a um BDI referencial para os serviços de 33,25%. Em comparação à previsão contratual de 34,49% (excluída a CPMF), pela pequeníssima diferença, avaliou-se como aceitável o percentual contratado.

33. **Não somente concordo com a razoabilidade do tratamento dado ao BDI de serviços como avalio, por coerência, que o mesmo raciocínio deve ser empreendido para o caso dos materiais. Como a Compesa já providenciou o estorno dos 0,38% da CPMF (fl. 328), o percentual contratual seria de 13,04%, muito próximo dos 11,20% referenciais. O índice também não se distancia significativamente dos 10% tidos como válidos no Acórdão n. 1600/2003-Plenário, patamar ao qual me referi em minhas considerações no voto do Acórdão n. 1.599/2008-Plenári**o'. (grifei)

A despeito de ter me manifestado, naqueles autos em que foi prolatado o Acórdão n. 1.600/2003 - Plenário, pela adoção de taxa de BDI de 10% no caso de fornecimento de materiais em que não fora realizado parcelamento, pondero melhor sobre o estabelecimento e a fixação da taxa de BDI diferenciado, cujo percentual deve levar em conta possíveis repercussões quanto aos interesses da Administração em relação às responsabilidades exigidas do empreiteiro, em especial a fixada no artigo 618 do Código Civil. Nesse contexto, considero que a responsabilidade da contratada ante um simples fornecimento de tubos é bem diferente da execução de uma rede adutora para abastecimento de água.

O referido dispositivo do Código Civil assoalha o grau de responsabilidade nos contratos de empreitada, **in verbis**:

'Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, **o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo**.

Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.' (grifei)

**Com a aplicação de BDI diferenciado, a contratada estaria sendo remunerada apenas pela intermediação financeira do fornecimento dos tubos e não atuaria nesse caso como empreiteira, abrindo espaço para eventuais questionamentos acerca da plena incidência do referido art. 618, relativamente à responsabilidade civil da empreiteira ao longo dos prazos de garantia.**

Tais considerações parecem-me relevantes, tendo em vista que o afastamento do débito inicialmente apontado nos autos decorreu da análise global do custo do contrato, e não desse ponto específico. Com esse registro, entendo correto o afastamento do débito."

70. Ressalte-se que, em se tratando de simples aquisição de materiais como no supramencionado caso de que trata o Acórdão 1.425/2007 – Plenário, o BDI a ser aplicado deve ser justificadamente

reduzido, tendo em vista que a atuação da construtora está restrita à efetivação da compra e à adoção de providências quanto ao transporte e ao armazenamento desse material.

71. Contudo, se a composição de custo unitário já contempla os serviços de preparação do material para a aplicação na obra, é admissível que a taxa de BDI adotada esteja bem próxima do percentual a ser aplicado aos itens de serviço.

72. Ainda no tocante ao simples fornecimento de materiais e equipamentos, entendo que, consoante as características do tipo de empreendimento que se está executando, também a aquisição do insumo pode apresentar certas complexidades. A título de ilustração de um fornecimento de material em que há que se ponderar acerca complexidade do transporte e do armazenamento para definição do BDI a ser aplicado, cito o caso da aquisição de material betuminoso em obras rodoviárias.

73. Antes da assinatura do Contrato n. TT-045/2003-00, pactuado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e a Petrobras, estipulando que aquele órgão federal iria adquirir diretamente junto a esta empresa pública o material betuminoso necessário à execução das obras rodoviárias cuja execução está sob sua responsabilidade, o custo de aquisição desse material betuminoso estava incluído como item do orçamento das construtoras, todavia, incidindo BDI de 15% diferenciado da taxa de BDI aplicada aos itens de serviços.

74. No que concerne ao fornecimento desse material betuminoso, tal aquisição junto às refinarias é mais complexa do que a obtenção de um insumo como areia e brita. Primeiramente, há uma preocupação constante com o controle da temperatura que deve ser mantida em níveis elevados e, depois, existe toda uma logística diferenciada de estocagem.

75. Como exemplo dessa especificidade, cito a Norma Rodoviária de Especificação de Serviço – DNER-ES 313/1997 que trata da execução do Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ e que prevê que a temperatura do ligante betuminoso não deve ser inferior a 107ºC e nem exceder a 177ºC, bem como, em seu subitem 5.3.1.- Depósito para ligante betuminoso, prevê:

"Os depósitos para o ligante betuminoso deverão possuir dispositivos capazes de aquecer o ligante nas temperaturas fixadas nesta Especificação. Estes dispositivos também deverão evitar qualquer superaquecimento localizado. Deverá ser instalado um sistema de recirculação para o ligante betuminoso, de modo a garantir a circulação, desembaraçada e contínua, do depósito ao misturador, durante todo o período de operação. A capacidade dos depósitos deverá ser suficiente para, no mínimo, três dias de serviço."

76. É, portanto, aceitável que esse BDI para aquisição de material betuminoso seja mais elevado do que aquele para fornecimento de outro tipo de insumo que possua transporte e estoque mais facilitado.

77. Reportando-me novamente ao estudo elaborado pela 1ª Secob de que trata este processo, verifico que foi proposta uma tabela específica para BDI para Fornecimento de Materiais e Equipamentos. Contudo, considero que algumas peculiaridades levantadas neste Voto acerca dessa diferenciação de BDI para itens de aquisição de insumo não foram abordadas.

78. Nesse contexto, considero que, nas premissas teóricas acerca da faixa de valores admissível para BDI de itens de Fornecimento de Materiais e Equipamentos, deve ser a abordada a questão dos casos em que há maior complexidade no transporte e no armazenamento de materiais, bem como deve ser enfrentada a necessidade de se analisar detalhadamente a composição de custos unitários para verificação se realmente se trata apenas de simples aquisição de insumo em que a construtora se responsabiliza apenas pela compra, transporte e armazenamento, inexistindo outros serviços embutidos que descaracterizem a situação de simples fornecimento de materiais.

**V. Da constituição de um grupo de trabalho interdisciplinar.**

79. Diante de toda a discussão acerca da adequabilidade das tabelas contendo faixas aceitáveis para taxas de BDI elaboradas tanto no âmbito deste processo quanto no bojo do TC 003.478/2006-8 que originou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, faz-se necessário constituir um grupo de trabalho para análise pormenorizada dos estudos que originaram essas tabelas, para, com base em critérios contábeis e estatísticos, verificar a representatividade das amostras selecionadas além da adequabilidade dos parâmetros utilizados.

80. Ademais, considero essencial que o aludido grupo de trabalho seja multidisciplinar, ou seja, contemple membros das quatro Secretarias de Fiscalização de Obras, bem como da Secretaria Adjunta de Supervisão e Suporte – Adsup, e, inclusive, um membro do setor responsável na Secretária Geral de Administração – Segedam pela definição das taxas de BDI adotadas por esse Tribunal, nas licitações que realiza na área de engenharia civil.

81. Essa multidisciplinariedade é fundamental para que as secretarias especializadas possam opinar acerca das peculiaridades de cada tipo de obra incluído em sua clientela, trazendo os principais aspectos abordados nas auditorias que vem realizando, bem como a Adsup possa contribuir nos questionamentos quanto ao critério de amostragem a ser adotado e, ainda, o representante da Segedam possa repassar sua experiência quanto aos principais problemas enfrentados na prática, quando o TCU está no papel de gestor.

82. Importante ressaltar que os trabalhos desenvolvidos por esse grupo de trabalho são indispensáveis para que este Tribunal possa adotar parâmetros de faixas de BDI aceitáveis, calcados em dados confiáveis e em premissas técnicas adequadas.

83. Entendo que o principal objetivo desse grupo de trabalho é servir de parâmetro para que as unidades técnicas deste Tribunal possam detectar a existência de sobrepreços/superfaturamentos decorrentes da aplicação de taxas de BDI injustificadamente elevadas e quantificar o respectivo débito. Há, portanto, um caráter de urgência que justifica, a meu ver, a estipulação de um prazo de cento e oitenta dias para que esse grupo de trabalho de natureza interdisciplinar finalize suas análises.

**VI. Conclusão.**

84. Ressalto que, ante a fundamentação teórica contida nesses autos, em especial a que trata da caracterização das despesas indiretas que compõem o BDI, resta comprovado que tais despesas sofrem variações consoante o tipo de obra executado.

85. Diante desse contexto, considero que é medida tecnicamente inadequada a adoção, para qualquer tipo de empreendimento, dos valores listados no item 9.2 do Acórdão 325/2007 – Plenário que foram estipulados especificamente para obras de linhas de transmissão de energia elétrica e subestações.

86. Dessarte, considerando todas as ponderações expostas, cumpre orientar as unidades técnicas deste Tribunal a utilizar, excepcionalmente, e até que sejam finalizados os exames do grupo de trabalho interdisciplinar a que referem os parágrafos 79 a 83 deste Voto, os parâmetros para taxas de BDI contidos no item 9.2 do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, restritamente para obras de linhas de transmissão de energia elétrica e subestações, e, para os demais tipos de empreendimento, as tabelas elaboradas no âmbito destes autos que contém valores referenciais para taxas de BDI específicos para cada caso.

87. Por último, acho importante ressaltar que a questão das taxas de BDI adotadas em obras rodoviárias está sendo analisada em um processo especifico, o TC 008.233/2010-1 cujo Relator é o Ministro Raimundo Carreiro, sendo pertinente encaminhar cópias do Relatório, do Voto proferido nestes autos para serem apensadas àquele processo.

Ante todo o exposto, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

**MARCOS BEMQUERER COSTA**
Relator

ACÓRDÃO Nº 2369/2011 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 025.990/2008-2.
2. Grupo II; Classe de Assunto: I- Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1 ª Secob.
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do estudo elaborado pela 1ª Secob, em atendimento Acórdão 1.425/2007 – Plenário, com vistas à definição de parâmetros aceitáveis para taxas de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI para cada tipo de obra de engenharia, bem como para itens específicos para a aquisição de produtos, observando as características similares e as despesas inerentes a cada espécie de empreendimento, de modo a estipular faixas de valores de referência que orientem os entes jurisdicionados deste Tribunal na contratação de obras públicas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. constituir grupo de trabalho interdisciplinar, no âmbito deste Tribunal, formado por membros das quatro Secretarias de Fiscalização de Obras, bem como da Secretaria Adjunta de Supervisão e Suporte – Adsup e do setor responsável na Secretária Geral de Administração – Segedam pela definição das taxas de BDI adotadas por esse Tribunal, nas licitações que realiza na área de engenharia civil, com vistas a que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação deste Acórdão, seja efetuada análise pormenorizada dos estudos elaborados no âmbito destes autos e no bojo do TC 003.478/2006-8, que originou o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, utilizando critérios contábeis e estatísticos, para avaliar a representatividade das amostras selecionadas, além da adequabilidade dos parâmetros utilizados, e definir faixas aceitáveis para valores de taxas de BDI específicas para cada tipo de empreendimento;

9.2. determinar que, no escopo da análise realizada pelo grupo de trabalho a que se refere o item 9.1 supra, esteja incluído, também, o exame acerca da necessidade de se estipular BDI diferenciado para simples aquisição de insumos e equipamentos, com considerações acerca da influência da complexidade no transporte e no armazenamento de materiais na estipulação da magnitude dessas taxas, entre outras variáveis, com ênfase na necessidade de se verificar se há na composição de custos unitários a existência de algum serviço que venha a descaracterizar essa classificação como item de mero fornecimento de materiais;

9.3. orientar as unidades técnicas deste Tribunal a utilizar, até que sejam finalizados os exames do grupo de trabalho interdisciplinar a que se refere o item 9.1 supra:

9.3.1. os parâmetros para taxas de BDI contidos no item 9.2 do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, quando se tratar de obras de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações;

9.3.2. os valores referenciais para taxas de BDI contidos nas tabelas a seguir, específicos para cada tipo de obra discriminado:

| BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - REFORMA (COM AMPLIAÇÃO DE ATÉ 40%) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,40% | 7,00% | 10,00% | 9,90% | 7,50% | 8,75% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 4,90% | 6,50% | 9,50% | 9,40% | 7,00% | 8,25% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,40% | 6,00% | 9,00% | 8,90% | 6,50% | 7,75% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 3,90% | 5,50% | 8,50% | 8,40% | 6,00% | 7,25% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,40% | 5,00% | 8,00% | 7,90% | 5,50% | 6,75% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,85% | | 6,65% | | 5,75% | |
| ISS* | | 1,20% | | até 3,00% | | 2,10% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,40% | | 31,90% | | 26,80% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,30% | | 30,70% | | 25,70% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 20,10% | | 29,60% | | 24,50% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 19,00% | | 28,40% | | 23,30% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,90% | | 27,20% | | 22,20% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - IRRIGAÇÃO E CANAIS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,15% | 7,60% | 8,00% | 11,70% | 5,75% | 9,00% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,65% | 7,10% | 7,50% | 11,20% | 5,25% | 8,50% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,15% | 6,60% | 7,00% | 10,70% | 4,75% | 8,00% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,65% | 6,10% | 6,50% | 10,20% | 4,25% | 7,50% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,15% | 5,60% | 6,00% | 9,70% | 3,75% | 7,00% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,25% | | 1,74% | | 0,95% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,54% | | 0,24% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,25% | | 0,57% | | 0,43% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,29% | | 0,65% | | 0,50% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,35% | | 0,78% | | 0,60% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 20,60% | | 28,70% | | 24,20% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 19,40% | | 27,60% | | 23,00% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 18,30% | | 26,40% | | 21,90% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 17,20% | | 25,20% | | 20,70% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 16,10% | | 24,10% | | 19,60% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - SANEAMENTO BÁSICO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 7,70% | 9,90% | 10,00% | 10,00% | 8,70% | 9,20% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 7,20% | 9,40% | 9,50% | 9,50% | 8,20% | 8,70% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 6,70% | 8,90% | 9,00% | 9,00% | 7,70% | 8,20% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 6,20% | 8,40% | 8,50% | 8,50% | 7,20% | 7,70% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 5,70% | 7,90% | 8,00% | 8,00% | 6,70% | 7,20% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 25,30% | | 31,80% | | 28,30% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 24,20% | | 30,60% | | 27,10% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 23,00% | | 29,40% | | 25,90% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 21,90% | | 28,20% | | 24,80% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 20,80% | | 27,00% | | 23,60% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS HÍDRICAS - REDES ADUTORAS E ESTAÇÕES ELEVATÓRIA E DE TRATAMENTO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,00% | 10,30% | 8,00% | 11,00% | 5,60% | 10,40% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,50% | 9,80% | 7,50% | 10,50% | 5,10% | 9,90% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,00% | 9,30% | 7,00% | 10,00% | 4,60% | 9,40% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,50% | 8,80% | 6,50% | 9,50% | 4,10% | 8,90% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,00% | 8,30% | 6,00% | 9,00% | 3,60% | 8,40% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 1,98% | | 1,10% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,54% | | 0,24% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 3,00% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,20% | | 30,50% | | 25,80% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,10% | | 29,30% | | 24,60% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 19,90% | | 28,10% | | 23,50% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 18,80% | | 26,90% | | 22,30% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,70% | | 25,80% | | 21,20% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS PORTUÁRIAS - ESTRUTURAS PORTUÁRIAS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,50% | 9,50% | 7,50% | 11,50% | 6,50% | 10,50% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 5,00% | 9,00% | 7,00% | 11,00% | 6,00% | 10,00% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,50% | 8,50% | 6,50% | 10,50% | 5,50% | 9,50% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 4,00% | 8,00% | 6,00% | 10,00% | 5,00% | 9,00% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,50% | 7,50% | 5,50% | 9,50% | 4,50% | 8,50% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 2,11% | | 1,16% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,67% | | 0,30% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 24,10% | | 30,20% | | 27,00% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 22,90% | | 29,00% | | 25,90% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 21,80% | | 27,80% | | 24,70% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 20,70% | | 26,60% | | 23,50% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 19,50% | | 25,50% | | 22,40% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS - PÁTIOS E PISTAS DE POUSO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 4,40% | 8,50% | 6,40% | 10,50% | 5,40% | 9,35% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 3,90% | 8,00% | 5,90% | 10,00% | 4,90% | 8,85% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 3,40% | 7,50% | 5,40% | 9,50% | 4,40% | 8,35% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 2,90% | 7,00% | 4,90% | 9,00% | 3,90% | 7,85% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 2,40% | 6,50% | 4,40% | 8,50% | 3,40% | 7,35% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,32% | | 2,25% | | 1,22% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,32% | | 0,74% | | 0,57% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,37% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,44% | | 1,02% | | 0,78% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 21,50% | | 27,70% | | 24,50% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 20,40% | | 26,50% | | 23,30% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 19,20% | | 25,30% | | 22,20% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 18,10% | | 24,20% | | 21,00% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 17,00% | | 23,00% | | 19,90% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA OBRAS AEROPORTUÁRIAS - TERMINAL DE PASSAGEIROS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | | **MÁXIMO** | | **MÉDIA** | |
| ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO | A.CENTRAL | LUCRO |
| Até R$ 150.000,00 | 5,50% | 8,00% | 8,00% | 10,00% | 6,50% | 9,00% |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 5,00% | 7,50% | 7,50% | 9,50% | 6,00% | 8,50% |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 4,50% | 7,00% | 7,00% | 9,00% | 5,50% | 8,00% |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 4,00% | 6,50% | 6,50% | 8,50% | 5,00% | 7,50% |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 3,50% | 6,00% | 6,00% | 8,00% | 4,50% | 7,00% |
| DESPESAS FINANCEIRAS | 0,50% | | 1,50% | | 1,00% | |
| SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS | 0,35% | | 2,40% | | 1,32% | |
| Seguros | | 0,00% | | 0,81% | | 0,36% |
| Garantias | | 0,00% | | 0,42% | | 0,21% |
| Riscos | | | | | | |
| Obras simples, em condições favoráveis, com execução em rítmo adequado | | 0,35% | | 0,85% | | 0,65% |
| Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução | | 0,40% | | 0,98% | | 0,75% |
| Obras complexas, em condições adversas, com execução em rítmo acelerado, em áreas restritas | | 0,48% | | 1,17% | | 0,90% |
| TRIBUTOS | 4,65% | | 6,15% | | 5,40% | |
| ISS* | | 1,00% | | até 2,50% | | 1,75% |
| PIS | | 0,65% | | 0,65% | | 0,65% |
| COFINS | | 3,00% | | 3,00% | | 3,00% |
| **BDI** | | | | | | |
| Até R$ 150.000,00 | 22,60% | | 29,20% | | 25,50% | |
| De R$ 150.000,01 até R$ 1.500.000,00 | 21,40% | | 28,00% | | 24,30% | |
| De R$ 1.500.000,01 até R$ 75.000.000,00 | 20,30% | | 26,80% | | 23,20% | |
| De R$ 75.000.000,01 até R$ 150.000.000,00 | 19,20% | | 25,70% | | 22,00% | |
| Acima de R$ 150.000.000,00 | 18,00% | | 24,50% | | 20,90% | |

Obs: (*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

| BDI PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS | | | |
|---|---|---|---|
| **DESCRIÇÃO** | **MÍNIMO** | **MÁXIMO** | **MÉDIA** |
| Administração Central | 1,30% | 8,00% | 5,20% |
| Despesas Financeiras | 0,50% | 1,50% | 1,00% |
| Seguros, Riscos e Garantias | 0,25% | 1,53% | 0,88% |
| Seguros | 0,00% | 0,54% | 0,24% |
| Garantias | 0,00% | 0,42% | 0,21% |
| Riscos | 0,25% | 0,57% | 0,43% |
| Tributos | 3,65% | 3,65% | 3,65% |
| ISS | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| PIS | 0,65% | 0,65% | 0,65% |
| COFINS | 3,00% | 3,00% | 3,00% |
| Lucro | 1,75% | 6,50% | 4,10% |
| **TOTAL** | 10,50% | 19,60% | 15,60% |

9.4. juntar cópia do Acórdão proferido nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao TC 008.233/2010-1 que trata especificamente do BDI a ser adotado nas obras rodoviárias;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2369-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 002.703/2006-9 [Apensos: TC 018.517/2005-6, TC 013.666/2006-1]
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS E ATOS ADMINISTRATIVOS. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO (TRT-RJ). DETERMINAÇÕES. ENVIO DE CÓPIA AO CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. ARQUIVAMENTO.

**Relatório**

Trata-se de auditoria realizada em 2006 no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ) com o objetivo de verificar a conformidade de obras e atos administrativos no período de 2002 a 2006.

2. Em síntese, o relatório da equipe da Secex-RJ (fls. 38/128) traz os seguintes achados: indícios de fraude em concurso público, acumulação de férias por magistrados em limite superior ao permitido, descumprimento do Acórdão TCU nº 40/1993 –Segunda Câmara, reforma da Decisão TCU nº 31/2002 – 1ª Câmara administrativamente pelo TRT-RJ, exercício de função diversa daquela prevista no ato de requisição dos policiais e bombeiros militares cedidos ao tribunal, desvio de função de servidores, acumulação ilegal de cargos públicos e percebimento indevido de auxílio-combustível por magistrados.

3. A equipe concluiu o relatório propondo:

"I – nos termos do art. 43, II, da Lei nº 8.443/1992, realizar **audiência** dos nominados abaixo para apresentar razões de justificativas no prazo de 15 dias, a contar da ciência, quanto às irregularidades apontadas:

- Exmo. Sr. Desembargador Nelson Tomaz Braga e Exmo. Sr. Juiz André Luiz da Costa Carvalho, quanto ao descumprimento do item 10.2 do Edital de Juiz do Trabalho Substituto 2004-II e Resolução Administrativa nº 907/2002, art. 18, § 1º, haja vista na época o Sr. André Luiz da Costa Carvalho ocupar o cargo de Assessor Jurídico de subordinação direta ao Exmo. Sr. Nelson Tomaz Braga, presidente da Comissão de Concurso e Examinadora da Prova de Títulos, fato impeditivo de participação do servidor André Luiz da Costa Carvalho no concurso nos termos do item 10.2 do edital;

- Exmo. Sr. Desembargador Theocrito Borges dos Santos Filho, Exmo. Sr. Desembargador José Nascimento Araújo Netto e Exma. Sra. Desembargadora Zuleica Jorgensen Nascimento, componentes da comissão de sindicância objeto do processo TRT-PA 2212-2005-000-01-00-9, quanto a não instauração do devido processo disciplinar depois da realização da sindicância objeto do processo TRT-PA 2212-2005-000-01-00-9, em conformidade com o disposto no art. 132, I, e 146 da Lei nº 8.112/1990 c/c art. 11, V, da Lei nº 8.429/1992;

- Exma. Sra. Desembargadora Ana Maria Passos Cossermelli, Exmo. Sr. Desembargador Nelson Tomaz Braga e Exmo. Sr. Desembargador Ivan Dias Rodrigues Alves, juízes-presidentes nas gestões 2002, 2003/2004 e 2005/2006, respectivamente, quanto à concessão de acumulação de férias em limite

superior a dois anos consecutivos, em inobservância ao art. 67, § 1º, da LOMAN e em descumprimento ao Acórdão TCU nº 40/1993 – 2ª Câmara (Ata nº 10/93), que determinou àquele Tribunal a adequação dos casos de acumulação de férias à legislação vigente;

- Exmo. Sr. Desembargador Nelson Tomaz Braga e Exmo. Sr. Desembargador Ivan Dias Rodrigues Alves, juízes-presidentes nas gestões 2003/2004 e 2005/2006, respectivamente, quanto à realização de ações de interesse particular desenvolvidas pelos policiais militares cedidos ao TRT-RJ, como por exemplo: atendimento de problema familiar de juiz, vistoria volante de veículo de propriedade particular de juiz, renovação junto ao Detran de carteira de habilitação de juiz, ações que flagrantemente atentam contra a moral pública;

- Exma. Sra. Nídia de Assunção Aguiar, Exmo. Sr. Aloysio Santos, Exmo. Sr. Luiz Augusto Pimenta de Mello, Exmo. Sr. Mello Porto, Exmo. Sr. Nelson Tomaz Braga, , Exma. Sra. Doris Castro Neves, Exmo. Sr. Edilson Gonçalves, Exmo. Sr. Luiz Carlos Teixeira Bomfim, Exma. Sra. Maria de Lourdes D'Arrochella Lima Sallaberry e Exma. Sra. Glória Regina Ferreira Mello, quanto à reforma em sede administrativa da Decisão nº 31/2002 da 1ª Câmara (Ata nº 03/2002-1ªC), na sessão de 19/5/2005 do Órgão Especial do TRT-RJ, no âmbito do Processo TRT 30422-1994-000-01-00-3, em descumprimento ao art. 71, III, da Constituição Federal;

II – nos termos do art. 43, II, da Lei nº 8.443/1992, realizar **audiência** dos nominados abaixo, para apresentar razões de justificativas no prazo de 15 dias, a contar da ciência, acerca da omissão do dever de suprimir e regular, tempestivamente, os efeitos do Contrato n° 2004-0117, prejudiciais à Administração Pública, especialmente aqueles relacionados à não desocupação do Fórum Ministro Coqueijo Costa e ao conseqüente comprometimento do prazo estabelecido de execução do objeto pactuado:

- Sr. José Márcio da Silva Almeida, titular da Diretoria Geral de Coordenação Administrativa do TRT-RJ – DGCA no período de 17/3/2004 a 31/3/2005;

- Sr. Nelson Tomás Braga, Presidente do TRT-RJ no período de 17/3/2004 a 31/3/2005;

- Sr. Jorge Luiz Fernandes da Silva, titular da Diretoria Geral de Coordenação Administrativa do TRT-RJ – DGCA desde 1/4/2005; e

- Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves, Presidente do TRT-RJ desde 1/4/2005.

III – nos termos do 43, I, da Lei nº 8.443/1992, assinar prazo de 30 dias para que o TRT-RJ:

a) instaure o devido processo disciplinar, por força dos arts. 132, I, e 146 da Lei nº 8.112/1990 c/c 11, V, da Lei nº 8.429/1992, chamando em oitiva os senhores Flávio de Andrade Pinto, Luiz Otávio Gonçalves Moreira, Humberto Alves Coelho, Luiz Alexandre G. Mello e o Exmo. Juiz do Trabalho, Sr. André Luiz da Costa Carvalho, para prestarem esclarecimentos acerca da licitude dos documentos encontrados na gaveta da mesa tombada sob o número patrimonial 58785, objeto do processo TRT-PA 02212-20005-000-01-00-9;

b) exija da Fundação Getúlio Vargas a elaboração de todos os indicadores de desempenho e metas para acompanhamento da execução dos objetivos estratégicos do TRT-RJ, constantes da Relação Geral de Objetivos Estratégicos – Por Área;

IV - nos termos do art. 42, § 1º, da Lei n º 8.443/1992, assinar prazo de 15 dias para que o TRT-RJ apresente as informações solicitadas no Ofício de Requisição nº 288/2006-17 desta equipe de auditoria, sob pena de aplicação das sanções previstas no inciso IV, art. 58, do citado diploma legal;

V - encaminhar cópia da parte dos autos correspondente à questão de auditoria 1 (fls. 03/88, anexo 1) e deste relatório ao Ministério Público da União, antes da decisão de mérito do Tribunal, em razão da iminência da prescrição da ação penal, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, com fulcro no art. 111-A, II, da Constituição Federal c/c art. 5º, III, do Regimento Interno do CSJT;

VI – nos termos do art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, **determinar** ao TRT-RJ:

a) abster-se de indicar o nome do servidor nos ofícios de requisição de pessoal a outros órgãos da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da impessoalidade, salvo no caso de nomeação para cargo em comissão, observando os limites constantes do art. 9º da Lei nº 9.421/1996, alterado pela Lei nº 10.475/2002;

b) observar na lotação de servidores requisitados a motivação do ato administrativo que ensejou a requisição de pessoal, em conformidade com a teoria dos motivos determinantes do ato administrativo;

c) proceder o retorno imediato dos policiais militares às suas corporações de origem, obedecendo aos ditames do Decreto nº 36.858/2005 da governadora do Estado do Rio de Janeiro e abster-se de requisitar policiais militares da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro para efetuar a segurança daquele Tribunal, considerando a existência de 223 servidores ativos no cargo de Técnico Judiciário, área Serviços Gerais, especialidade Transporte e Segurança do Quadro de Pessoal daquele Tribunal, quem têm por atribuição promover a segurança de magistrados, autoridades, servidores e instalações, a fim de não subtrair do cidadão o direito à segurança pública, dever do Estado, concorrendo para que a inviolabilidade do direito à vida e à segurança sejam a todos assegurados, sem distinção de qualquer natureza, em observância ao art. 5º c/c art. 144, V, da Constituição Federal;

d) proceder o retorno imediato dos bombeiros militares às suas corporações de origem e abster-se de requisitar bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro para efetuar a prevenção e combate a incêncio e pânico daquele Tribunal, considerando a existência de 223 servidores ativos no cargo de Técnico Judiciário, área Serviços Gerais, especialidade Transporte e Segurança do Quadro de Pessoal daquele Tribunal, que têm por atribuição executar ações de prevenção e combate a incêncio, a fim de não subtrair do cidadão o direito à segurança pública, dever do Estado, concorrendo para que a inviolabilidade do direito à vida e à segurança sejam a todos assegurados, sem distinção de qualquer natureza, em observância ao art. 5º c/c art. 144, V, da Constituição Federal;

e) cumprir imediatamente os ditames da Decisão nº 31/2002 da 1ª Câmara (Ata nº 03/2002-1ªC), reformada pelo órgão especial daquele Tribunal, promovendo o ressarcimento aos cofres públicos das importâncias recebidas indevidamente pelos servidores inativos contemplados com a citada reforma, nos termos da Súmula 235 do TCU;

f) proceder o imediato retorno de Patrícia Araújo Rosa Tavarone à origem, uma vez que a Lei nº 8.112/1990, art. 20, § 3º, somente permite a cessão de servidores em estágio probatório para outro órgão ou entidade para ocupar cargos de Natureza Especial, cargos de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de níveis 6, 5 e 4, ou equivalentes, adotando providências para que casos semelhantes não voltem a ocorrer;

g) observar ao proceder à lotação de pessoal a compatibilidade da especialidade do cargo com as atividades atribuídas ao servidor ocupante do cargo público;

h) alterar imediatamente a lotação dos servidores listados abaixo, a fim de acometê-los de atividades compatíveis com a especialidade dos seus cargos, a fim de evitar desvio de função:

| Servidor | Cargo – área |
|---|---|
| Leila A. S. Coutinho Trigo | Analista Judiciário – Área administrativa |
| Cynthia Guimarães T. Malta | Analista Judiciário – Área administrativa |
| Marco A. V. Mathias Netto | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Flávia Telles Moreira | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Afonso dos Reis Santos | Técnico Judiciário – Área Serviços Gerais – Especialidade Transporte e Segurança |
| Roberto Rodrigues da Costa | Técnico Judiciário – Área Serviços Gerais – Especialidade Transporte e Segurança |
| Taísa Castello Gomes | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Cecília Leão Sobreira | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Ana Lucia de Santana Lima | Analista Judiciário – Área administrativa |
| José Frederico Roxo Pereira | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Marina M. de M. Mosqueira | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Andréa Rocha Oliveira | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Adriane M. dos R. Peixoto | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Rosângela de O. Freitas | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Elizabeth Perez de Souza | Técnico Judiciário – Área administrativa |
| Grace Alves Ferreira | Técnico Judiciário – Área administrativa |

| Servidor | Cargo – área |
|---|---|
| Maria A. dos Santos Fonseca | Técnico Judiciário – Área administrativa |

i) notificar o servidor Roberto Rodrigues da Costa da ilicitude da acumulação dos cargos de Técnico Judiciário, área Segurança e Transporte e Enfermeiro do Hospital Universitário Pedro Ernesto, para apresentar opção por um dos cargos, nos termos do art. 133 da Lei nº 8.112/1990;

j) dar publicidade interna às concessões de diárias a servidores, juízes e desembargadores, em observância ao princípio da publicidade e art. 2º, V, da Lei nº 9.784/1999;

k) discriminar nos termos de contrato e convênio a origem dos recursos, indicando o crédito pelo qual correrá a despesa, a classificação funcional programática, a categoria econômica e a rubrica contábil, inclusive quando se tratarem de recursos oriundos de despesas de custeio de estatais não contemplados no orçamento fiscal, em observância ao art. 55, V, da Lei nº 8.666/1993 e ao princípio constitucional da publicidade que rege à Administração Pública direta e indireta, com o fim de conceder transparência às contas públicas;

l) devolver, aos Cofres da União, o valor gasto indevidamente com consumo de combustível, segundo as tabelas de quantificação de folhas 31 a 46;

m) cumprir a Instrução Normativa TRT/PR nº 01/98, quanto à utilização da cota de combustível fora do cumprimento das atividades funcionais e protocolares;

n) rever o contrato firmado com a empresa Ticket Serviços S.A., TRT-SAF 040/04, de forma que o valor residual, em poder da Contratada, depositado a título "Cota de Combustível", deixe de existir;

o) promover o recolhimento da empresa Construcap – CCPS Engenharia e Comércio S/A do valor de R$ 11.329,62 (onze mil, trezentos e vinte e nove reais e sessenta e dois centavos), no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, devidamente corrigido a partir de 12/5/2004, em decorrência de pagamento indevido referente ao mês de março, quanto a prestação do serviço de manutenção, item 25.7 (manutenção dos elevadores) do contrato TRT-SAF 176/03;

VII - determinar ao Tribunal Superior do Trabalho, quando da concessão de permuta entre juízes regulamentada pela Instrução Normativa nº 05 alterada pela Resolução nº 103/2000, harmonizar o interesse dos particulares envolvidos ao interesse público, finalidade inafastável de qualquer ato administrativo, fazendo constar dos autos a motivação do ato de concessão de permuta;

VIII - nos termos do 43, I, da Lei nº 8.443/1992, recomendar ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho regulamentar as situações nas quais os juízes substitutos do trabalho fazem jus à percepção da diferença entre o vencimento do seu cargo de origem e o do cargo em substituição quando em exercício da titularidade de vara trabalhista, com fulcro no art. 111-A, II, da Constituição Federal c/c art. 5º, VII e VIII, do Regimento Interno do CSJT;

IX – autorizar a realização de Auditoria, sob a coordenação da 2ª SECEX e participação de todas as unidades técnicas responsáveis pelos vínculos jurisdicionais dos órgãos da justiça do trabalho detentores da guarda e movimentação dos recursos referentes aos depósitos judiciais, de auditoria de ambiência nacional, nos Tribunais Regionais do Trabalho, extensiva ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal com a finalidade de examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão relacionados ao acolhimento, aplicação e levantamento dos depósitos judiciais sob responsabilidade das Justiças Federal e do Trabalho, abrangendo o período de janeiro de 2001 a junho de 2006, extraindo para tanto cópia da documentação de fls. 12-17; 19-25; 29-32; 68-71; 98-117 e Anexo 3 desses autos, com vistas a subsidiar os trabalhos;

X - alterar o subitem 9.2 do Acórdão TCU n° 1.022/2006 – 2ª Câmara, de maneira a excluir o Poder Judiciário do objeto daquela auditoria, haja vista que o patrocínio dos Órgãos da Justiça diz respeito ao acolhimento de depósitos judiciais pelos bancos oficiais, sobretudo o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, que respondem pela guarda de aproximadamente R$ 50 bilhões".

4. O Diretor e o Secretário da Secex-RJ manifestaram-se de acordo com a proposta da equipe de auditoria (fl. 128).

5. No bojo do mencionado relatório de auditoria trouxe a Secex-RJ informações sobre convênios de cooperação financeira firmados entre o TRT-RJ e o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal (fls. 99/117, vol. princ., e Anexo 3). Por considerar a matéria relevante, pela quantia de recursos financeiros envolvidos, e controversa, uma vez que já ensejou debates nesta Corte, como aqueles encontrados nos

TCs 002.401/2004-1 e 013.526/2004-4 (Acórdãos nºs 1130/2004 e 790/2008, ambos do Plenário), solicitei a oitiva do Ministério Público junto a esta Corte (fl. 133) sobre a legalidade de tais instrumentos, especialmente no que se refere às seguintes questões:

a) o direito de escolha da instituição financeira que receberá os depósitos judiciais (entre aquelas especificadas em lei) pode ser delegado pelos magistrados ao presidente do TRT?

b) em caso positivo, o presidente do TRT pode negociar com as instituições financeiras contrapartidas pelos depósitos judiciais efetuados?

c) se possível, o presidente do TRT pode negociar os termos com uma única instituição financeira?

d) se possível, a relação entre o TRT e a instituição financeira deve ser regulada por convênio ou por contrato?

e) se por contrato, a escolha da instituição financeira deve ser precedida de licitação?

f) se por convênio, a retribuição da instituição financeira para o TRT mediante assunção de despesas de natureza orçamentária não caracteriza infração ao princípio da unicidade de caixa do Tesouro Nacional (art. 2º da Lei nº 4.320/64 e art. 1º da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23/8/2001)?

6. O MP/TCU, em lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, em resposta à oitiva solicitada, manifestou-se nos seguintes termos:

"3. Como bem observado no supracitado Despacho, trata-se de matéria relevante, pela magnitude dos recursos envolvidos, assim como controversa, tendo gerado alguns debates no âmbito desta Corte.

4. Tal controvérsia, entretanto, foi dirimida pelo Conselho Nacional de Justiça ao apreciar, na recente sessão de 04/11/2008, o Procedimento de Controle Administrativo nº 2008.10.00.000211-7, por meio do qual o Banco do Brasil S/A requereu que fosse declarada a nulidade do convênio firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro com o Banco Bradesco S/A, para administração de depósitos judiciais no âmbito daquele Estado, determinando-se a realização de novo certame.

5. Naquela ocasião, o CNJ decidiu, por maioria, julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Altino Pedrozo dos Santos, sintetizado da seguinte forma (cf. documentação acostada à primeira contracapa):

'EMENTA: DEPÓSITOS JUDICIAIS. CONTAS. ADMINISTRAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO. PREFERÊNCIA LEGAL DAS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS OFICIAIS.

I - A administração de contas de depósitos judiciais constitui prestação de serviços por instituição financeira e a sua concessão pelo Poder Judiciário há de ser precedida de licitação, diante do disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e na Lei nº 8.666/1993.

II – Nos termos do artigo 666, inciso I, do Código de Processo Civil e leis correlatas, os depósitos judiciais devem, preferencialmente, como regra, ser realizados em estabelecimento de crédito oficial, admitindo-se que o sejam em estabelecimento de crédito privado apenas na hipótese de inexistência daquele na localidade da sede do órgão do Poder Judiciário.

3 – Procedimento de Controle Administrativo de que se conhece e que se julga procedente.'

6. Sobre o assunto, consideramos oportuno ressaltar os motivos, com os quais estamos plenamente de acordo, contidos no voto do Relator daquele Procedimento, que levaram o CNJ a proferir a mencionada deliberação.

II

7. Primeiramente, foi analisada a necessidade de procedimento licitatório, no caso da administração de contas de depósitos judiciais, nos seguintes termos:

'Não se inserindo entre as atividades do Poder Judiciário a administração de depósitos judiciais – captação, atualização, remuneração e liberação –, tal tarefa é atribuída a um terceiro que realize esse serviço, hipótese em que se enquadram instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

A atividade realizada por essas instituições, consistente na administração de contas de depósitos judiciais, configura-se como típica prestação de serviço uma vez que se trata de trabalho especializado desenvolvido por terceiro para a satisfação de uma necessidade de interesse do Poder Judiciário. Esse

serviço é prestado diretamente ao órgão do Poder Judiciário, e não a um particular, porque compete àquele, na condição de guardião, decidir sobre a destinação dos valores depositados. Portanto, é equivocado afirmar que o serviço envolve diretamente as partes do processo judicial, porque estas não podem dispor livremente dos valores depositados.

Tratando-se, pois, de prestação de serviços, a concessão da administração de depósitos judiciais deve ser precedida de licitação, diante do que imperativamente dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e nos termos da Lei n.º 8.666/1993, que regulamenta a matéria.' (...)

(...).

'Nem se alegue que a concessão da administração de depósitos judiciais prescinde de licitação porque o artigo 6.º da Lei n.º 8.666/1993 não prevê tal tarefa como serviço, para os efeitos dessa lei, porque o rol apresentado nesse dispositivo legal é meramente exemplificativo. Logo, configurando-se a administração de depósitos judiciais típica prestação de serviços a autorização para tanto deve ser precedida de licitação.'

III

8. Posteriormente, foi examinado o tipo de instrumento que deve ser firmado entre o Tribunal e a entidade bancária que irá administrar os depósitos judiciais, enfatizando-se, uma vez mais, a necessidade de realização de certame licitatório:

'De outra parte, é descabido o argumento de que o ajuste entre o órgão do Poder Judiciário e a instituição financeira para a administração dos depósitos judiciais tem a característica de convênio e que, portanto, não necessitaria de observância aos artigos 37, inciso XXI, e 2.º da Lei n.º 8.666/1993. Para a doutrina, convênio é uma espécie do gênero contrato – entre órgãos ou entidades da administração pública ou entre estas e um particular –, em que as partes têm interesses e finalidades comuns, ao passo que no contrato stricto sensu os interesses são opostos.

Penso que o interesse do Poder Judiciário é diverso do interesse daquele que administra os depósitos judiciais. O órgão do Poder Judiciário, na condição de integrante da administração pública, persegue sempre o interesse público, que, por meio dos depósitos judiciais, se materializa na busca da 'efetivação da tutela jurisdicional, a fim de que o processo realize a função social de proporcionar, tanto quanto possível, tudo o que a parte espera conseguir pela realização do direito' (MOREIRA, José Carlos Barbosa. Temas de Direito Processual. 2.ª ed., São Paulo: Saraiva. p. 21). A seu turno, a instituição financeira busca, ainda que empresa pública ou sociedade de economia mista, como parte integrante do mercado econômico, a obtenção do lucro que ocorre com a aplicação ou o empréstimo dos valores depositados.

Sendo assim, o simples fato de o ajuste ocorrer entre órgão do Poder Judiciário e instituição financeira autoriza a conclusão de que se trata efetivamente de contrato em sentido estrito, devendo, por essa razão, observância à regra do inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República e à Lei n.º 8.666/1993, que impõem a licitação como meio para a sua efetivação.

(...)

Ainda que o órgão do Poder Judiciário não efetue qualquer pagamento à instituição pela administração dos depósitos judiciais, esse aspecto, por si só, não descaracteriza a natureza de contrato da relação estabelecida porque estão presentes todos os demais elementos do mencionado pacto – formalidade, bilateralidade, comutatividade e realização *intuitu personae* -. A presença da onerosidade não constitui regra para a caracterização dos contratos em geral, haja vista, por exemplo, o contrato de concessão de serviço público – típico contrato administrativo. Nessa espécie de contrato, assim como no do caso em exame, a administração pública não realiza nenhum pagamento para a prestação do serviço de seu interesse, porque a remuneração do prestador é paga diretamente por terceiro; todavia, trata-se, inquestionavelmente, de contrato em sentido estrito.

Conquanto a Lei n.º 8.666/1993 não preveja expressamente a hipótese de licitação para a concessão da administração de depósitos judiciais, não pode o órgão do Poder Judiciário esquivar-se da aplicação dessa lei e, principalmente, da Constituição Federal com base em tal argumento, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

Poder-se-ia aventar, ainda, a hipótese de dispensa de licitação com amparo no artigo 24, inciso VIII, da Lei de Licitações e Contatos Administrativos, de seguinte teor:

'Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VIII – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.'

Entretanto, essa hipótese é reservada à contratação entre órgãos ou entidades da administração pública que detenham personalidade jurídica de direito público, às quais pode ser concedido o privilégio de contratação direta, com dispensa de licitação. Considerando-se que as instituições bancárias, mesmo as integrantes da administração pública indireta, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, têm personalidade jurídica de direito privado, a elas não poderia ser concedido o benefício da dispensa do procedimento licitatório, por vedação legal. É esse o entendimento de Marçal Justen Filho sobre o tema (...).'

IV

9. Finalmente, o Relator examinou a possibilidade de participação de instituições financeiras privadas no respectivo procedimento licitatório:

'No que diz respeito à participação de instituições financeiras privadas no certame, julgo indispensável analisar o disposto no artigo 666, caput, com a alteração conferida pela Lei n.º 11.382, de 6 de dezembro de 2006, e inciso I, do Código de Processo Civil. Esses dispositivos legais têm a seguinte redação:

'Art. 666. Os bens penhorados serão preferencialmente depositados:

I - no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal, ou em um banco, de que o Estado-Membro da União possua mais de metade do capital social integralizado; ou, em falta de tais estabelecimentos de crédito, ou agências suas no lugar, em qualquer estabelecimento de crédito, designado pelo juiz, as quantias em dinheiro, as pedras e os metais preciosos, bem como os papéis de crédito;'

A intenção do legislador quando da criação dessas regras foi a de determinar que os bens penhorados, entre os quais se incluem modalidades de depósitos judiciais (v.g. penhora em dinheiro realizada por meio do sistema Bacen-Jud), sejam preferencialmente depositados em estabelecimento de crédito oficial, ou seja, aquele em que a administração pública tem participação no capital social. Apenas na hipótese não haver tal instituição na localidade de sede do órgão do Poder Judiciário é que o Juiz poderá autorizar o depósito em estabelecimento de crédito particular. Em resumo, a regra é a de que os depósitos sejam realizados em instituições financeiras oficiais, sendo exceção a escolha do Juiz por qualquer outro estabelecimento de crédito, e, ainda assim, apenas na falta daquelas.

Não foi por outro motivo que o Senado Federal rejeitou a proposta de Emenda n.º 6 ao Projeto de Lei da Câmara n.º 51/2006, que propunha a alteração do inciso I do artigo 666 do Código de Processo Civil para permitir que os bens penhorados fossem depositados em qualquer instituição financeira, pública ou privada, integrante do Sistema Financeiro Nacional. O referido projeto gerou a Lei n.º 11.382/2006 que, em razão do não-acolhimento da proposta, apenas modificou o caput do artigo 666. A justificativa de não-acolhimento da proposta de Emenda n.º 6 está assim fundamentada:

'Acontece que o depositário, nesses casos, exerce inegavelmente uma função pública, uma vez que substitui o próprio Estado, ao qual caberia, em tese, a guarda de bens penhorados. Por essa razão, somos da opinião de que, nesse particular, deve ser mantido o texto vigente do Código de Processo Civil, que dá primazia aos bancos oficiais para, só na falta desses, ser realizado o depósito em outro estabelecimento de crédito escolhido pelo juiz.' (Diário do Senado Federal de 29 de novembro de 2006, p. 35.939).

(...)

Sublinhe-se, quanto ao tema, a posição firmada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.578-MC/DF, relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, em que foi determinada a suspensão da eficácia do artigo 29 da Medida Provisória n.º 2.192-70/2001, que previa a possibilidade de depósitos judiciais permanecerem em

instituições financeiras oficiais submetidas à privatização. A ementa, na parte que interessa ao caso em exame, está assim sintetizada:

'EMENTA: I. (...) III. Desestatização: manutenção na instituição financeira privatizada das disponibilidades de caixa da administração pública do Estado que detinha o seu controle acionário (MPr 2.192-70/01, art. 4º, § 1º), **assim como dos depósitos judiciais** (MPr 2.192-70/01, art. 29): autorização genérica, cuja constitucionalidade - não obstante emanada de diploma legislativo federal - é objeto de questionamento de densa plausibilidade, à vista do princípio da moralidade - como aventado em precedentes do Tribunal (ADIn 2.600-MC e ADIn 2.661-MC) - e do próprio art. 164, § 3º, da Constituição - que não permitiria à lei, ainda que federal, abrir exceção tão ampla à regra geral, que é a de depósitos da disponibilidade de caixa da Administração Pública em instituições financeiras oficiais; aparente violação, por fim, da exigência constitucional de licitação (CF, art. 37, XXI); ocorrência do periculum in mora: deferimento da medida cautelar para suspender ex nunc a eficácia dos arts. 4º, § 1º, e 29 e parágrafo único do ato normativo questionado (MPr 2.192/70/01).' (*Julgamento: 14.09.2005 - DJU 24.02.2006, p. 00006 - Realcei).*

(...)

É oportuno realçar que a tese não questiona a condição financeira das instituições bancárias privadas, pois apenas visa a garantir que valores depositados em juízo, independentemente de oscilações econômicas, seguramente estejam disponíveis ao Poder Judiciário e seus jurisdicionados quando preciso, atendendo, desse modo, o interesse público perseguido, que se constitui na efetivação da tutela jurisdicional e na função social do processo judicial. Por essas razões, não há falar em menoscabo à liberdade econômica, à livre concorrência e ao princípio da isonomia, tampouco em privilégio especial às instituições financeiras oficiais.

Diversamente ocorre quando a hipótese é de depósito de salários de servidores, que se trata de despesa liquidada e se destina a um particular. Essa verba, por se tratar de pagamento, não se encontra mais em poder da administração e, portanto, não há óbice a que o depósito seja realizado em instituição financeira particular. Aliás, nesse sentido o Supremo Tribunal Federal já decidiu várias vezes, com destaque para trecho do voto do ilustre Ministro Carlos Velloso no julgamento do Agravo Regimental interposto na Reclamação n.º 3.872-6, cujo teor é o seguinte:

'O Supremo Tribunal Federal tem decidido, reiteradamente, que as disponibilidades de caixa dos Estados-membros serão depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvadas as hipóteses previstas em lei ordinária de feição nacional (CF, art. 164, § 3.º). Assim decidiu o Supremo, por exemplo, nas ADIs 2.661-MC/MA, Ministro Celso Mello, Plenário, 05.6.2005; 2.600-MC/ES, Ministra Ellen Gracie, Plenário, 24.4.2002; 3.578-MC/DF, Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, 14.9.2005, Informativo n.º 401.

Aqui, entretanto, o caso é outro: trata-se de 'depósito líquido da folha de pagamento em Banco particular, sem custo para o Município, eis que tal crédito fica disponibilizado aos servidores, não ao Município'. É o que consta do acórdão recorrido, fl. 324, da lavra do eminente Desembargador Orlando Carvalho.

(...)

Deste modo, os pagamentos realizados aos servidores municipais não são disponibilidades de caixa, pois tais recursos, uma vez postos à disposição dos servidores, têm caráter de despesa liquidada, pagamento feito, não estando disponíveis ao Município, pessoa jurídica de direito público interno, mas estão disponíveis aos servidores, credores particulares.' (Plenário, j. 14.12.2005, DJU 12.5.2006).'

10. Ainda sobre a participação de entidades privadas na administração de recursos de depósitos judiciais, vale observar que, conforme indicado pela unidade técnica à fl. 101, no caso específico da Justiça do Trabalho, a CLT dispõe que:

'Art. 881 - No caso de pagamento da importância reclamada, será este feito perante o escrivão ou secretário, lavrando-se termo de quitação, em 2 (duas) vias, assinadas pelo exequente, pelo executado e pelo mesmo escrivão ou secretário, entregando-se a segunda via ao executado e juntando-se a outra ao processo.

Parágrafo único - Não estando presente o exequente, será depositada a importância, mediante guia, em estabelecimento oficial de crédito ou, em falta deste, em estabelecimento bancário idôneo. *(Redação dada pela Lei nº 7.305, 2.4.1985)*.'

11. Feitas as considerações acima, o Relator concluiu sua análise da seguinte forma:

'Por todas essas razões, tendo o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro incluído instituições financeiras privadas no processo seletivo para a concessão da administração dos depósitos judiciais daquele Estado e, ainda, não realizado procedimento licitatório para tanto, entendo que o ato ofendeu diretamente os princípios norteadores da administração pública elencados no artigo 37 da Constituição Federal, em especial o da legalidade, devendo, pois, ser declarado nulo em sua totalidade.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto no sentido de conhecer do presente procedimento de controle administrativo e, no mérito, julgo procedente o pedido para: a) declarar a nulidade total do processo seletivo realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do convênio formado com o Banco Bradesco S.A.; b) determinar seja realizada licitação, na modalidade de concorrência, apenas com estabelecimentos de crédito oficiais, para a concessão da administração dos depósitos judiciais, tudo nos termos da fundamentação.'

V

12. Isto posto, à luz dos elementos contidos na recente deliberação do CNJ, passamos a responder às questões formuladas no Despacho de fl. 133.

13. Primeiramente, cabe ao órgão, representado pelo seu Juiz Presidente, decidir se os depósitos judiciais devem ser realizados com exclusividade em uma das instituições bancárias previstas na legislação em troca de uma contrapartida.

14. Havendo interesse da administração em realizar o negócio, cabe ao gestor dar início ao necessário procedimento licitatório, com vistas à celebração de um contrato com a instituição financeira que oferecer a melhor contrapartida pela administração dos depósitos judiciais de responsabilidade daquela Corte.

15. Desse modo, sendo necessário promover licitação para escolha da entidade bancária que irá firmar contrato para administrar dos depósitos judiciais, não cabe ao Juiz Presidente do TRT-RJ, com ou sem delegação dos demais magistrados, escolher e negociar diretamente com as instituições financeiras.

16. Por fim, cumpre registrar que, como visto anteriormente, na medida em que os interesses do órgão são distintos dos interesses das instituições financeiras, não cabe a celebração de convênio neste caso, por se tratar de uma relação contratual, que somente poderá ser estabelecida após a realização do devido procedimento licitatório".

É o relatório.

**Proposta de Deliberação**

Atuo com fundamento no art. 4º da Portaria TCU nº 313, de 18/12/2008, tendo em vista a mudança de relatoria realizada mediante sorteio.

2. Trata-se de relatório de auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ), de 3/4/2006 a 19/5/2006, com o objetivo de "verificar a conformidade de obras e atos administrativos" no período de 2002 a 2006".

3. Entre as propostas de encaminhamento do extenso relatório de auditoria destacam-se:

a) audiências de responsáveis para apresentar razões de justificativas quanto a impedimento editalício de participação em concurso público, não instauração de processo disciplinar em razão de indícios de fraude em concurso público, acumulação de férias em limite superior a dois anos consecutivos, realização de ações de interesse particular desenvolvidas pelos policiais militares cedidos, descumprimento da Decisão TCU nº 31/2002 - 1ª Câmara e omissão do dever de suprimir tempestivamente os efeitos do Contrato n° 2004-0117, prejudiciais à administração pública;

b) estipulação de prazo para o TRT-RJ instaurar processo disciplinar, exigir da Fundação Getúlio Vargas o cumprimento de contrato e prestar as informações solicitadas em ofício de requisição de auditoria;

c) determinações ao TRT-RJ para que promova correções na área de pessoal, tais como abster-se de indicar o nome do servidor nos ofícios de requisição de pessoal a outros órgãos; observar a motivação do ato de requisição quando da lotação de pessoal cedido àquele órgão; proceder ao retorno imediato dos policiais e bombeiros militares às suas corporações de origem; observar a atribuição do cargo quando da lotação de pessoal; alterar a lotação dos servidores desviados de função; notificar servidor para apresentar opção por um dos cargos acumulados ilegalmente; proceder o retorno de servidor em estágio probatório ao órgão de origem; e dar publicidade interna às concessões de diárias a servidores, juízes e desembargadores;

d) determinações ao TRT-RJ para que promova ajustes em atos administrativos, como discriminar nos termos de contrato e convênio a origem dos recursos, indicando o crédito pelo qual correrá a despesa, a classificação funcional programática, a categoria econômica e a rubrica contábil; devolver, aos cofres da União, o valor gasto indevidamente com consumo de combustível e cumprir normativo interno para utilizar corretamente a cota de combustível; e proceder ao ressarcimento de valor pago indevidamente por manutenção de elevador; e

e) autorização para realização de nova auditoria, agora em todos os tribunais regionais do trabalho, para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão relacionados ao acolhimento, aplicação e levantamento dos depósitos judiciais.

**II**

4. Inicialmente, examino os pontos em que a unidade técnica propõe audiência de diversos responsáveis.

5. A primeira audiência proposta refere-se ao descumprimento do item 10.2 do edital do concurso para juiz do trabalho substituto 2004-II e do art. 18, § 1º, da Resolução Administrativa nº 907/2002, uma vez que à época o sr. André Luiz da Costa Carvalho, aprovado no referido concurso, ocupava o cargo de assessor jurídico, de subordinação direta ao presidente da Comissão de Concurso e Examinadora da Prova de Títulos.

6. Assim dispunha o item 10.2 do edital (fl. 19, anexo 1):

"10.2 Constitui razão de impedimento dos componentes das Comissões de Concurso e Examinadoras a amizade íntima, a inimizade capital e o parentesco até terceiro grau com qualquer dos candidatos. Igualmente constitui impedimento o vínculo funcional entre membro de Comissão Examinadora e candidato que lhe preste serviço diretamente".

7. Igualmente dispunha a Resolução Administrativa TST nº 907/2002, art. 18, § 1º (fl. 20, anexo 1).

8. O sr. André Luiz da Costa Carvalho à época da realização do concurso, no período de maio a setembro de 2004, conforme cronograma do concurso (fls. 19/20, anexo 1), ocupava a função de assessor jurídico da presidência (fl. 5, anexo 1). Portanto, subordinado direto ao então presidente, desembargador Nelson Tomaz Braga, que compunha a Comissão de Concurso e Examinadora da Prova de Títulos (fl. 19, anexo 1).

9. Diferentemente do exposto pela equipe de auditoria, que concluiu haver impedimento de participação do candidato, restou configurado o impedimento editalício do sr. Nelson Tomaz Braga como membro da Comissão de Concurso e Examinadora da Prova de Títulos, uma vez que o sr. André Luiz da Costa Carvalho era candidato e servidor do tribunal subordinado diretamente a ele. Tal situação pode ter configurado fraude ao certame, conforme previsto no art. 171, *caput*, do Código Penal:

"Art. 171 – Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: (...)"

10. Além do mais, o art. 11, V, da Lei nº 8.429/1992 assim dispõe:

"Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

V - frustrar a licitude de concurso público;"

11. A segunda proposta de audiência trata da não instauração do devido processo disciplinar depois da realização da sindicância objeto do processo TRT-PA 2212-2005-000-01-00-9, em conformidade com o disposto no art. 132, I, e 146 da Lei nº 8.112/1990 c/c art. 11, V, da Lei nº 8.429/1992.

12. O processo de sindicância referia-se a documentos atinentes ao concurso de juiz do trabalho realizado em 1995 (carteiras funcionais, processo de prova escrita, cadernos de provas e cadernos de resposta) encontrados, em 2005, em mesa localizada na assessoria jurídica da presidência, contrariando o edital regulador do concurso que determinava a sua destruição após dois anos da homologação do referido concurso.

13. A terceira proposta de audiência refere-se à concessão de acumulação de férias em limite superior a dois anos consecutivos, caracterizando possível inobservância ao art. 67, § 1º, da LOMAN e descumprimento ao Acórdão TCU nº 40/1993 – 2ª Câmara (Ata nº 10/93). Pelo que consta no relatório de auditoria, tal fato refere-se a 7 magistrados (5 juízes substitutos e 2 juízes titulares).

14. Este Tribunal, diferentemente do exposto no relatório de auditoria, recomendou, por meio do Acórdão TCU nº 40/1993 – 2ª Câmara, ao TRT-RJ que adequasse "os casos de acumulação de férias de Juízes à legislação vigente, cujo período máximo permitido é de dois anos consecutivos".

15. A quarta proposta de audiência é concernente às ações de interesse particular dos magistrados desenvolvidas por policiais militares cedidos ao TRT-RJ.

**III**

16. Não obstante os fatos reportados pela equipe de auditoria serem passíveis de exame por este Tribunal, constata-se que se referem essencialmente a matérias administrativas e falhas funcionais, as quais, ressalto, muito embora não estejam fora da jurisdição desta Corte de Contas, são mais claramente afetas à jurisdição, competências e finalidades do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

17. Nesse sentido, a Constituição Federal, no art. 111, § 2º, II, estabelece que cabe ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho "exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões terão efetivo vinculante".

18. O Regimento Interno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho assim prevê:

"Art. 12. Ao Plenário, que é integrado por todos os Conselheiros, compete:

(...)

IV – exercer, de ofício ou a requerimento de qualquer interessado, o controle de legalidade de ato administrativo praticado por Tribunal Regional do Trabalho, cujos efeitos extrapolem interesses meramente individuais, quando contrariadas normas legais ou constitucionais, ou decisões de caráter normativo do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho Nacional de Justiça;

(...)

VI – examinar, de ofício ou a requerimento de qualquer interessado, a legalidade das nomeações para os cargos efetivos e em comissão e para as funções comissionadas dos Órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus".

19. No caso concreto, tratando-se de fatos atrativos de ambas as jurisdições, pode este Tribunal exercer suas atribuições, em perfeita consonância com as prescrições constitucionais, segundo o disposto no art. 71, XI, da Constituição Federal, de forma a compartilhar responsabilidades no âmbito do controle da legalidade de atos administrativos (atribuídas pela Constituição a mais de uma instituição – sem reserva de jurisdição a nenhum outro) com outros órgãos igualmente competentes e, eventualmente, melhor legitimação *ad causum* e vocacionados para atuação sobre determinados fatos, reservando sua força de trabalho para ações mais estritamente vinculadas a sua missão institucional e à sua jurisdição.

20. Os fatos ora abordados não são matérias primordialmente objeto do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, mas o são, claramente, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, razão pela qual deixo de acompanhar a proposta da unidade técnica para realização das audiências anteriormente mencionadas, e proponho levar ao conhecimento do Conselho Superior da Justiça do

Trabalho as irregularidades aqui apontadas, para que, no âmbito de sua competência, promova as investigações, responsabilizações e demais providências que entender cabíveis.

**IV**

21. A audiência seguinte proposta pela equipe de auditoria refere-se ao não cumprimento da Decisão TCU nº 31/2002 - 1ª Câmara. O relatório de auditoria traz a seguinte informação:

"A presente questão originou-se da Informação Ouvidoria nº 03966/2005 (fls. 95/100 do TC 018.517/2005-6, apenso). Segundo a Informação Ouvidoria, o Órgão Especial do TRT da 1ª Região reformou administrativamente a Decisão nº 31/2002 da 1ª Câmara, *verbis*, no âmbito do processo TRT-PA 30422-1994-000-01-00-3:

'A 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator; considerando que não há autorização legal para percepção da vantagem ora apreciada; e considerando a jurisprudência desta Corte, DECIDE:

8.1- considerar ilegal a alteração de aposentadoria de Maria Elta Therezinha Ladeira de Oliveira;

(...)

8.4- determinar ao TRT da 1ª Região que:

8.4.1- faça cessar os pagamentos decorrentes da alteração impugnada, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência desta decisão, nos termos do artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, em conformidade com o artigo 191 do Regimento Interno/TCU;

8.4.2- adote a presente decisão para todos os casos similares ao presente, sob pena de responsabilidade solidária do gestor e aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;'

O presidente Exmo. Sr. Nelson Tomaz Braga determinou o cumprimento da decisão acima (fls. 408, anexo 1, v.2). Em 1/10/2003, a servidora inativa Aguida Ferreira Lima, atingida pelos efeitos da decisão supramencionada, entrou com recurso administrativo contra a determinação do juiz presidente (fls. 409/417, anexo 1, v.2), tendo sido deferido pelo Órgão Especial em 19/5/2005, que resolveu restabelecer o ato administrativo anterior, deferindo à recorrente o pedido de opção pela percepção da vantagem dos décimos incorporados (fls. 418/422, anexo 1, v.2).

A vantagem foi reincorporada aos proventos da servidora inativa com efeitos financeiros retroativos a 1/8/2003. A quantia de R$ 1.495,26 glosada dos proventos da servidora foi revertida em outubro de 2005(fls. 423/426, anexo 1, v.2).

A Assessoria Jurídica se manifestou no sentido de que seja dado cumprimento imediato à decisão do TCU por meio do Parecer nº 331/2005/AJU, o qual foi acolhido pelo presidente Exmo. Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves. O Controle Interno do TRT da 1ª Região emitiu parecer alertando o Órgão Especial quanto a possíveis sanções decorrentes de descumprimento de decisão do TCU. Em novo parecer de 3/2/2006, a Assessoria Jurídica pondera caber ao TCU a apreciação da legalidade de atos de aposentadoria e que o Órgão Especial ao agir em sede administrativa vincula-se à fiscalização do TCU, bem como deve obediência às suas decisões. O processo foi encaminhado ao Órgão Especial para ciência em 10/3/2006, porém foi retirado de pauta na Sessão Ordinária do Órgão Especial de 6/4/2006, por determinação do presidente Exmo. Sr. Ivan Dias Rodrigues Alves. O último andamento do processo, até a data de encerramento de execução desta auditoria, foi para a Divisão de Legislação de Pessoal, em 28/4/2006 (fls. 427/443, anexo 1, v.2)".

22. Observo que até o final do prazo de execução da auditoria ainda não havia desfecho para a situação relatada, uma vez que o Órgão Especial não havia deliberado sobre os pareceres subsequentes à sua decisão. Diante do lapso de tempo decorrido, desde a realização da auditoria e a apreciação deste processo, é plausível supor que para o caso tenha havido desdobramentos e possivelmente o Órgão Especial já tenha deliberado sobre a questão.

23. Assim, não cabe, neste momento, a audiência proposta. Deve-se, diante das informações apresentadas pela equipe de auditoria, determinar à Sefip que monitore o cumprimento da Decisão TCU nº 31/2002 - 1ª Câmara, se ainda não o fez, e, caso constate o descumprimento da mencionada decisão, proponha as medidas cabíveis em processo de monitoramento.

**V**

24. Por último, a audiência proposta pela "omissão do dever de suprimir e regular, tempestivamente, os efeitos do Contrato n° 2004-0117, prejudiciais à Administração Pública, especialmente aqueles relacionados à não desocupação do Fórum Ministro Coqueijo Costa e ao consequente comprometimento do prazo estabelecido de execução do objeto pactuado", também não pode ser acolhida, pelo que passo a expor.

25. O contrato n° 2004-0117 foi celebrado em 30/12/2004, com prazo de execução de 365 dias, e tinha por objeto a recuperação e reforma do Fórum Ministro Coqueijo Costa, obra de significativo impacto na estrutura funcional daquele tribunal regional, que demandava, inclusive, o remanejamento do espaço físico de diversas repartições.

26. Em 17/8/2005, passados 230 dias da celebração do contrato e diante de enorme atraso na execução dos serviços contratados, o controle interno do TRT-RJ asseverou que "a causa principal do atraso verificado é a não liberação da edificação para a consecução da reforma, que vem sendo noticiada pela empresa desde janeiro deste ano, em diversas correspondências" (fls. 85/95 do anexo 2).

27. Em que pese a equipe de auditoria sustentar que a não disponibilização das instalações físicas por parte da administração daquele tribunal regional à contratada foi o motivo determinante para caracterizar o ato de gestão antieconômico, verifico que naquela oportunidade não se podia antever, minimamente, o potencial risco de comprometimento da execução contratual, o que fez o TRT-RJ decidir pela suspensão dos trabalhos 10 meses após a assinatura do contrato. Os trabalhos realizados, que mal tiveram início, restringiram-se a serviços de demolição de revestimentos em áreas diminutas, implicando, com efeito, irrisória parcela dos serviços contratados.

28. A equipe de auditoria entende que a não disponibilização das instalações físicas por parte da administração daquele tribunal regional à contratada caracteriza ato de gestão antieconômico. Contudo, tal entendimento não está fundamentado, pelo que encontro nos autos, em análises fáticas que evidenciassem que o presidente do TRT-RJ poderia ter promovido a disponibilização das instalações, mas não o fez, ou que a licitação, contratação e execução das obras não deveriam ter ocorrido, ante a impossibilidade de promover o remanejamento de espaços requerido para realização da reforma.

29. O TRT-RJ, após 10 meses da assinatura do contrato, promoveu sua rescisão unilateral. Os trabalhos realizados, que mal tiveram início, restringiram-se a serviços de demolição de revestimentos em áreas diminutas.

30. Assim, a equipe concluiu que a constante omissão do TRT-RJ, diante da obrigação de fazer cessar a situação controversa e onerosa, que nenhum benefício acarretava para a administração pública, configurou ato de gestão antieconômico, o que demandava ouvir em audiência os responsáveis, e que a não desocupação do Fórum Ministro Coqueijo Costa e o consequente comprometimento do prazo estabelecido de execução do objeto pactuado, acarretou um gasto superveniente superior a R$ 2 milhões.

31. Constato nos autos que o TRT-RJ celebrou o contrato em consonância com a legislação pertinente; que nos autos não consta o valor efetivamente pago pelo TRT-RJ à empresa contratada, não havendo assim razoável avaliação quanto a suposto prejuízo ao erário.

32. As justificativas para a interrupção da obra não se resumem unicamente na inadequação das ações de planejamento, gerenciamento e controle administrativo do TRT-RJ, mas também a fatores externos, como a sentença proferida pelo juízo da 7ª Vara Cível Federal – Seção Judiciária do Rio de Janeiro, que culminou com a suspensão da execução contratual por 120 dias. A questão em discussão foi objeto de sindicância instaurada pelo TRT-RJ, concluindo a respectiva comissão sindicante que a atuação da administração do Tribunal não se constituiu em fator determinante para o atraso da obra (fls. 207/222).

33. Para a decisão de rescindir o contrato de reforma do edifício, foi determinante a cessão de uso em comodato do mezanino e de 7 pavimentos do edifício situado na Rua Augusto Severo, n° 84, acordada entre o TRT-RJ e o Banco do Brasil S/A, após a celebração do referido contrato. Assim, presume-se que, independentemente dos transtornos que vinham se sucedendo nas obras de reforma, o contrato viria a ser rescindido, uma vez que não mais se justificaria a obra, tendo em vista a mudança do tribunal para outro imóvel.

34. Assim, o fato de uma obra ter sido iniciada e não ter sido concluída não é suficiente para caracterizar a sucessão de ações e omissões administrativas como atos de gestão antieconômicos. Para tanto, se faz necessário avaliar os elementos sob controle e fora do controle do gestor presentes tanto na decisão de contratar, quanto na de manter o contrato e na de rescindi-lo. Avaliações essas que se mostram insuficientes, nos autos, para promover audiências, pela impossibilidade de apontamento preciso do que se atribui de irregular ao gestor, sob pena de inviabilização do pleno exercício do direito ao contraditório, assegurado pela Constituição nos processos administrativos, também.

**VI**

35. Quanto à proposta de assinar prazo de 15 dias para que o TRT-RJ apresente as informações solicitadas no ofício de requisição nº 288/2006-17 da equipe de auditoria (item IV da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria), verifico que o órgão enviou as informações solicitadas por meio do ofício TRT-GP Nº 677/06, de 1/9/2006 (fls. 129/131). Está, portanto, superada a questão.

**VII**

36. Passo a examinar as determinações e recomendações propostas pela equipe de auditoria, as quais contaram com a anuência do diretor e do secretário da Secex-RJ.

37. De início, verifico que os fatos que motivaram as propostas de determinação, constantes na alínea "b" do item III e nas alíneas "a" a "o" do item VI do relatório de auditoria (fls. 124/126), ocorreram entre 2003 e 2006, passados, portanto, mais de cinco anos, não tendo sido os responsáveis ouvidos acerca dessas impropriedades durante o curso do processo. Deixo, portanto, de propor determinações corretivas, uma vez que se referem a irregularidades ocorridas há longa data. O decurso de tempo transcorrido demandaria averiguação mais detalhada nos processos envolvendo o órgão ao longo desse período, a fim de aferir quais impropriedades ainda persistiriam e quais determinações ainda se revelariam pertinentes.

38. No que concerne à proposta da unidade técnica de determinar ao Tribunal Superior do Trabalho que na concessão de permuta entre juízes, regulamentada pela Instrução Normativa TST nº 5 alterada pela Resolução TST nº 103/2000, harmonize o interesse dos particulares envolvidos ao interesse público, procedendo à motivação do ato correspondente, constato que não está claro o que se pretende concretamente prescrever a título de harmonizar o "interesse dos particulares envolvidos ao interesse público".

39. Em que pese o entendimento de que todo ato administrativo deva ser fundamentado, não vislumbro na situação descrita pela equipe evidências de prejuízo ao interesse público. Ao contrário, a permuta é procedimento de remoção salutar e pode proporcionar bem-estar aos magistrados envolvidos ao desempenharem suas funções nas localidades pretendidas, o que, por consequência, pode levar à melhoria da produtividade. Nesse sentido, deixo de acolher a proposta de determinação ao Tribunal Superior do Trabalho.

40. A proposta de recomendação ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho para que regulamente as situações nas quais os juízes substitutos fazem jus à percepção da diferença entre o vencimento do seu cargo de origem e o do cargo em substituição quando em exercício da titularidade de vara trabalhista não se revela o melhor encaminhamento, pelos seguintes motivos:

a) em resposta à solicitação da equipe de auditoria, a Secretaria de Recursos Humanos do TRT-RJ informou que as férias dos juízes substitutos são calculadas com base no subsídio mensal do cargo do juiz titular, quando o juiz substituto é convocado e/ou designado para exercer a função de juiz titular, sem interrupção, nos onzes meses anteriores à fruição de suas férias, com fundamento no art. 124 da LOMAN que prescreve que "o magistrado que for convocado para substituir, em primeira ou segunda instância, perceberá a diferença de vencimentos correspondentes ao cargo que passa a exercer, inclusive diárias e transportes, se for o caso. (redação dada pela Lei Complementar nº 54/86.)" (fls. 153/157, anexo 1);

b) a matéria estava sendo objeto de estudo no âmbito daquele TRT (Processo TRT-PA 368/01);

c) o procedimento adotado no TRT-RJ é idêntico ao adotado pelo Justiça Federal (segundo o art. 2º da Resolução do Conselho da Justiça Federal nº 129/1994, o juiz que estiver exercendo provisoriamente a titularidade de vara ou compondo colegiado do Tribunal Regional Federal tem direito

a percepção da diferença do vencimento entre o seu cargo de origem e o cargo em substituição, inclusive em período de férias) (fl. 164, anexo 1);

d) há informação nos autos de que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho já havia sido consultado sobre a questão, porém até aquela data ainda não havia se manifestado.

41. Assim, uma vez que o assunto já é de conhecimento do Conselho Superior da Justiça do Trabalho não há necessidade de efetuar a recomendação proposta.

**VIII**

42. Por último, examino a proposta de realização de auditoria, de âmbito nacional, nos tribunais regionais do trabalho, extensiva ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal, sob a coordenação da 2ª Secex e participação de todas as unidades técnicas responsáveis pelos vínculos jurisdicionais dos órgãos da justiça do trabalho, com a finalidade de examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão relacionados ao acolhimento, aplicação e levantamento dos depósitos judiciais sob responsabilidade das Justiças Federal e do Trabalho, abrangendo o período de janeiro de 2001 a junho de 2006.

43. Quanto a essa questão, por entender ser de alta relevância, solicitei oitiva do MP/TCU acerca da legalidade dos convênios de cooperação financeira firmados entre o TRT-RJ e o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, uma vez que alguns pontos necessitavam ser melhor esclarecidos para formulação do melhor encaminhamento.

44. O *Parquet* especializado atendeu à solicitação com presteza e competência, elaborando parecer que transcrevi na íntegra no relatório que precede esta proposta de deliberação, cujas conclusões, em essência, são:

a) cabe ao órgão, representado pelo seu Juiz Presidente, decidir se os depósitos judiciais devem ser realizados com exclusividade em uma das instituições bancárias previstas na legislação em troca de uma contrapartida;

b) havendo interesse da administração em realizar o negócio, cabe ao gestor dar início ao necessário procedimento licitatório, com vistas à celebração de um contrato com a instituição financeira que oferecer a melhor contrapartida pela administração dos depósitos judiciais de responsabilidade daquela Corte;

c) não cabe ao Juiz Presidente do órgão, com ou sem delegação dos demais magistrados, escolher e negociar diretamente com as instituições financeiras;

d) não cabe a celebração de convênio neste caso, por se tratar de uma relação contratual, que somente poderá ser estabelecida após a realização do devido procedimento licitatório.

45. A manifestação do MP/TCU está embasada em decisão do Conselho Nacional de Justiça, que, ao apreciar, na sessão de 4/11/2008, o procedimento de controle administrativo nº 2008.10.00.000211-7, por meio do qual o Banco do Brasil S/A requereu que fosse declarada a nulidade do convênio firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro com o Banco Bradesco S/A, para administração de depósitos judiciais no âmbito daquele Estado, determinou a realização de licitação, diante do disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e na Lei nº 8.666/1993.

46. Esta Corte, ao apreciar consulta do Presidente do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, Ministro Cesar Asfor Rocha, acerca da possibilidade de a Justiça Federal celebrar ajuste com instituições financeiras oficiais, com vistas à obtenção de bens e serviços em contrapartida à manutenção de saldos de precatório e de requisições de pequeno valor, respondeu ao consulente, por meio do Acórdão TCU nº 1457/2009 - Plenário, nos seguintes termos:

"9.1.1. os órgãos da Justiça Federal poderão firmar ajustes com o Banco do Brasil e com a Caixa Econômica Federal, com vistas à obtenção de bens e serviços voltados para a melhoria da prestação jurisdicional, em contrapartida à qualificação daquelas instituições financeiras oficiais como agentes captadores e mantenedores dos saldos de precatórios e de requisições de pequeno valor – RPVs, até o seu normal levantamento pelos titulares das contas;

9.1.2. os bens e serviços recebidos pelos órgãos da Justiça Federal em razão dos ajustes a que se refere o subitem anterior devem ser empregados em projetos e atividades que traduzam a consecução do interesse público primário, na efetiva e direta melhoria da prestação jurisdicional, não sendo passíveis, tais bens e serviços, de serem empregados para a realização de interesses secundários dos órgãos jurisdicionais e muito menos no interesse de membros ou servidores da Justiça Federal;

9.1.3. a qualificação do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, nos termos do subitem 9.1.1 deste Acórdão, deve se revestir de prévia celebração de contrato, no sentido definido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/1993;

9.1.4. para a celebração dos contratos referidos no subitem anterior, é inexigível a licitação, por impossibilidade de competição, sempre que os depósitos efetuados no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal ocorrerem segundo as hipóteses previstas no art. 17 da Lei nº 10.259/2001 e nos arts. 14 e 17 da Resolução nº 55/2009 do Conselho da Justiça Federal".

47. Em assentada subsequente, a Primeira Câmara desta Corte, acatando proposta de deliberação em processo de minha relatoria, que tratava de questão similar, determinou ao TRT da 11ª Região (Acórdão TCU nº 1623/2010 - Primeira Câmara):

"9.7.1. adote medidas para que as receitas provenientes de quaisquer convênios e outros ajustes sejam recolhidas à conta única do Tesouro Nacional (Medida Provisória nº 2.170-36/2001) e as despesas a elas vinculadas regularmente executadas, segundo a legislação orçamentária em vigor;

9.7.2. proceda, no prazo de trinta dias, aos ajustes necessários para que as despesas de aluguel relativas ao imóvel destinado ao Fórum Trabalhista de Manaus/AM passem a correr à conta dos recursos de seu orçamento, com estrita observância, nos registros contábeis da obrigação contratual, das disposições da Lei nº 4.320/1964";

48. Assim, em consonância com as decisões desta Corte, as receitas auferidas com os contratos firmados com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal devem ser revertidas aos cofres do Tesouro Nacional, não podendo ser livremente movimentadas em contas bancárias nas mencionadas instituições financeiras.

49. Uma vez que o Conselho Nacional de Justiça já se manifestou sobre a questão e que esta Corte também prolatou decisões que enfrentam com concretude os problemas apontados nos referidos ajustes, apontando procedimento correto quanto às receitas e despesas decorrentes dos ajustes firmados com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, a evolução dos fatos deixa pouca margem para corroborar o acolhimento da proposta de auditoria de âmbito nacional nesse momento.

50. No entanto, a matéria pode voltar a ser reapreciada e autorizada a auditoria de escopo nacional nas unidades da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho se o acompanhamento realizado pelas unidades técnicas demonstrar o descumprimento das leis nºs 8.666/1993 e 4.320/1964, bem como a inobservância do que já foi decidido por este Tribunal e pelo CNJ.

51. Ademais, registro, por importante e oportuno, que o presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Ministro João Oreste Dalazen, por meio do Ofício CSJT.GP.SG nº 61/2011, de 9/8/2011, informou a este Tribunal que instituiu, mediante o Ato CSJT.GP.SG nº 156/2011, de 25/7/2011, grupo de trabalho destinado a realizar estudos e propor normatização sobre os ajustes firmados por tribunais regionais do trabalho que têm por objeto o gerenciamento dos depósitos judiciais, precatórios trabalhistas, folha de pagamento de pessoal, e a cessão de uso de espaço público. Tal grupo possui um prazo de 90 dias para a conclusão dos trabalhos.

52. Assim, deve-se determinar à 3ª Secex que acompanhe os trabalhos do referido grupo, com o objetivo de verificar a conformidade de suas conclusões com as decisões desta Corte, especialmente com os acórdãos nºs 2938/2010 - Plenário, 1623/2010 - Primeira Câmara e 1154/2011 - Segunda Câmara.

53. Em relação à proposta da equipe de auditoria, no sentido de alterar o item 9.2 do Acórdão TCU nº 1122/2006 - Segunda Câmara, no sentido de excluir da auditoria determinada os patrocínios aos órgãos da justiça, verifico que restou prejudicada. Em atendimento à determinação objeto do mencionado item 9.2, realizou-se auditoria no Banco do Brasil S/A, objeto do TC 023.664/2006-0, com vistas ao exame da regularidade dos patrocínios concedidos, abrangendo o período de 2001 a 2005, cujos trabalhos ocorreram entre novembro de 2006 e março de 2007. Este Tribunal apreciou o relatório de auditoria e prolatou o Acórdão nº 1346/2011 - Plenário, em sessão de 25/5/2011.

**IX**

54. Para finalizar, manifesto minha preocupação com trabalhos de auditoria extensos como o ora apreciado. A auditoria originou-se de ocorrências registradas pela Ouvidoria desta Corte. Eram diversas ocorrências, todas questionando atos administrativos daquele órgão. No entanto, durante o trabalho de

campo a equipe se deparou com outras questões, fora do escopo do trabalho, e as incorporou também ao relatório, tornando-o complexo e disperso em vários temas.

55. A questão que ora abordo não é novidade para este Plenário, que em diversas outras ocasiões apreciou processo em que situações similares ocorreram, ensejando inclusive debates. Menciono essa constatação unicamente para subsidiar os trabalhos de supervisão, normatização e coordenação da Segecex, de modo a que, em sua função de orientar as unidades técnicas nas atividades de fiscalização, verifique se as auditorias e inspeções estão sendo realizadas com foco no objeto aprovado pelo plano e se os respectivos relatórios estão sendo elaborados levando em conta a clareza, a convicção, a concisão, a completude, a exatidão, a relevância, a tempestividade e a objetividade, conforme bem definido nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União aprovadas pela Portaria TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

**WEDER DE OLIVEIRA**
Relator

ACÓRDÃO Nº 2370/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.703/2006-9.
1.1. Apensos: 018.517/2005-6; 013.666/2006-1
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Rio de Janeiro (Secex-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia realização de auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-RJ) com o objetivo de verificar a conformidade de obras e atos administrativos no período de 2002 a 2006.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Sefip que monitore o cumprimento da Decisão TCU nº 31/2002 - 1ª Câmara, se ainda não o fez, e, caso constate o descumprimento da mencionada decisão, proponha as medidas cabíveis em processo de monitoramento;

9.2. determinar à 3ª Secex que acompanhe as atividades do grupo de trabalho, instituído mediante o Ato CSJT.GP.SG nº 156/2011, de 25/7/2011, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e destinado a realizar estudos e propor normatização sobre os ajustes firmados por tribunais regionais do trabalho que têm por objeto o gerenciamento dos depósitos judiciais, precatórios trabalhistas, folha de pagamento de pessoal, e a cessão de uso de espaço público grupo, com o objetivo de verificar a conformidade de suas conclusões com as decisões desta Corte, especialmente com os acórdãos nºs 2938/2010 - Plenário, 1623/2010 - Primeira Câmara e 1154/2011 - Segunda Câmara.

9.3. remeter cópia desta deliberação, assim como do relatório de auditoria, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, para as providências que entender pertinentes;

9.4. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2370-36/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE V - Plenário
TC 016.731/2011-5
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
Responsáveis: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida (341.332.917-00); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (022.706.987-20); Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves (077.415.456-04) e Ricardo Humberto de Souza Wanderley (125.838.474-49)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há
SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS. IRREGULARIDADES GRAVES. MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. AUDIÊNCIAS. DILIGÊNCIAS. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

**Relatório**

Adoto como relatório o relatório de fiscalização nº 269/2011 elaborado pela Secob-4 (peça 71):

"RESUMO

Trata-se de auditoria realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT, no período compreendido entre 20/6/2011 e 29/7/2011.

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste/BA - Caetité-Barreiras.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

2 - Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

3 - O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

4 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

5 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

6 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

7 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

8 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade e os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade definidos pelo TCU.

Durante o planejamento e execução da auditoria, o levantamento das informações sobre os projetos básicos e contratos referentes aos lotes 5, 5A, 6 e 7 foram realizados por meio de ofícios de requisição enviados à Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as técnicas de análise documental, conferência das memórias de cálculo em comparação aos quantitativos contratados, conferência dos desenhos do projeto básico em comparação com o orçamento contratado e conferência dos insumos das composições dos serviços contratados.

As principais constatações deste trabalho foram:

- Projeto básico deficiente;
- Adiantamento de pagamentos;
- Ausência de critérios objetivos para o julgamento de proposta técnica.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 2.048.315.620,73. Essa quantia corresponde ao valor total dos objetos cadastrados, calculados conforme o anexo III ao Memorando-Circular 12/2011-Segecex:

- Contrato 58/2010 - execução do lote 5: R$ 720.083.377,91;
- Contrato 59/2010 - execuçao do lote 6: R$ 575.110.771,42;
- Contrato 60/2010 - execução do lote 7: R$ 535.729.183,11;
- Contrato 85/2010 - execução do lote 5A: R$ R$ 134.959.507,15;
- Contrato 98/2010 - supervisão do lote 5: R$ 25.996.112,93;
- Contrato 99/2010 - supervisão do lote 5A: R$ 11.003.276,01;
- Contrato 100/2010 - supervisão do lote 6: R$ 22.651.479,14; e
- Contrato 101/2010 - supervisão do lote 7:R$ 22.781.913,06.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a melhoria da atuação da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT na elaboração dos projetos básicos para as ferrovias. Além disso, conjetura-se também evitar eventual prejuízo para os cofres públicos em relação às medições já efetuadas e aos projetos básicos inconsistentes, no que se refere aos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Fiol, que não apresentam os elementos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93.

As conclusões, entre outras irregularidades, foram que os projetos básicos não detalharam suficientemente as soluções técnicas, não minimizaram a necessidade de variantes já que a Valec tinha informações prévias à licitação acerca da necessidade de variantes, não identificaram os tipos de serviços das fundações já que sequer contemplaram sondagens de algumas das OAEs, não selecionaram métodos construtivos adequados para a produção dos concretos das OAEs e não quantificaram adequadamente as armaduras e as fundações das OAEs e os materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles.

As principais propostas de encaminhamento deste trabalho abrangem audiência de responsável e oitivas da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT e dos consórcios/empresas contratados para execução e supervisão das obras da Fiol, para que se manifestem sobre as irregularidades apontadas no relatório. As determinações envolvem comunicação à CMO de indício de irregularidade grave que se enquadra no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011).

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de fiscalização na Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol), sub-trecho compreendido entre Caetité e Barreiras, no estado da Bahia.

A presente auditoria foi iniciada com o objetivo de fiscalizar as obras de implantação dos lotes 5F, 5FA, 6F e 7F, que se encontram sob a responsabilidade da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec). A fiscalização foi motivada pelo grande vulto da obra, estimado em cerca de R$ 1.965.882.839,59 para os quatro lotes.

Importância socioeconômica

A Ferrovia de Integração Oeste Leste dinamizará o escoamento da produção do estado da Bahia, propiciará a redução de custos do transporte de insumos e produtos diversos, o aumento da competitividade dos produtos do agronegócio e a implantação de novos polos agroindustriais e de exploração de minérios, aproveitando sua conexão com a malha ferroviária nacional. Além disso, a ferrovia poderá promover o crescimento das economias locais. ?

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 564/2011 - Plenário, realizou-se auditoria na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT, no período compreendido entre 20/6/2011 e 29/7/2011.

As razões que motivaram esta auditoria foram o grande vulto e a materialidade do empreendimento.

2.2 - Visão geral do objeto

Trata-se de auditoria realizada no empreendimento de implantação das obras da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol), no âmbito do Fiscobras 2011, referente aos lotes 5, 5A, 6 e 7.

Sete lotes de construção da Fiol foram licitados em 2010, por meio da Concorrência 5/2010, bem como um lote referente à construção da ponte sobre o Rio São Francisco, lote 5A, Concorrência 8/2010.

O lote 5 foi vencido pelo consórcio Mendes Junior - Sanches Tripoloni - Fidens, e resultou no Contrato 58/2010, no valor de R$ 720.083.377,91 (data base: set/2009) que tem por objeto a execução, sob regime de empreitada por preço unitário, de obras e serviços de engenharia para a implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste - Fiol, compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, do fim da ponte sobre o Rio São Francisco (Km 828 + 130) até o Riacho da Barroca (Km 990 + 170), com extensão de 162,04 km.

O lote 6 foi vencido pelo consórcio Constran / Egesa / Pedrasul / Estacon / Cmt, e foi firmado o Contrato 59/2010, no valor de R$ 575.110.771,42 (data base: set/2009), tendo por obejeto a execução, sob o regime de empreitada por preço unitário, de obras e serviços de engenharia para a implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste - Fiol, compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, da estrada vicinal de acesso à BR-135 (Km 665 + 920) até o início da ponte sobre o Rio São Francisco (km 825 + 230), com extensão de 159,31 km.

O lote 7 foi vencido pelo consórcio Oeste Leste Barreiras, resultando no Contrato 60/2010, no valor de R$ 535.729.183,11 (data base: set/2009), tendo por objeto a execução, sob regime de empreitada por preço unitário, de obras e serviços de engenharia para a implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste, compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, do Rio das Fêmeas (km 504 + 800) até a estrada vicinal de acesso à BR-135 (km 665 + 920), com extensão de 161,12 km.

O lote 5A foi vencido pelo consórcio Lotec - Sanches Tripoloni - Sobrenco, e resultou no Contrato 85/2010, no valor R$ 134.959.507,15 (data base: set/2010), que tem por objeto a execução sob regime de empreitada por preço unitário de obras e serviços de engenharia para construção de ponte sobre o Rio São Francisco a ser implantada entre o km 825 + 230 e o km 828 + 130 do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste - Fiol, compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste/BA - Caetité-Barreiras.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

2 - Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

3 - O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse

licenciamento?

4 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

5 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

6 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

7 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

8 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade definidos pelo TCU.

Durante o planejamento e execução da auditoria, o levantamento das informações sobre os projetos básicos e contratos referentes aos lotes 5, 5A, 6 e 7 foram realizados por meio de ofícios de requisição enviados à Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as técnicas de análise documental, conferência das memórias de cálculo em comparação aos quantitativos contratados, conferência dos desenhos do projeto básico em comparação com o orçamento contratado e conferência dos insumos das composições dos serviços contratados.

2.5 - Limitações

Em virtude do exíguo prazo e do escopo da fiscalização, a equipe de auditoria priorizou a análise de importantes itens dos projetos básicos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Fiol, que podem gerar impacto orçamentário relevante.

2.6 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 2.048.315.620,73. Essa quantia corresponde ao valor total dos objetos cadastrados, calculados conforme o anexo III ao Memorando-Circular 12/2011-Segecex:

- Contrato 58/2010 - execução do lote 5: R$ 720.083.377,91;
- Contrato 59/2010 - execuçao do lote 6: R$ 575.110.771,42;
- Contrato 60/2010 - execução do lote 7: R$ 535.729.183,11;
- Contrato 85/2010 - execução do lote 5A: R$ R$ 134.959.507,15;
- Contrato 98/2010 - supervisão do lote 5: R$ 25.996.112,93;
- Contrato 99/2010 - supervisão do lote 5A: R$ 11.003.276,01;
- Contrato 100/2010 - supervisão do lote 6: R$ 22.651.479,14; e
- Contrato 101/2010 - supervisão do lote 7: R$ 22.781.913,06.

2.7 - Benefícios estimados

Entre os benefícios quantificáveis desta fiscalização, tem-se que, diante das omissões do projeto básico, que não apresenta os elementos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, o cálculo do prejuízo ao Erário é incalculável. De forma exemplificativa, entre outros problemas identificados, tem-se o prejuízo de R$ 3.013.991,32, em virtude da seleção de metodologia antieconômica e não aplicável ao caso concreto, considerando apenas o lote 5A; somente no lote 5, o impacto financeiro do potencial superfaturamento decorrente da redução da distância de transporte da brita para fabricação dos dormentes é da ordem de R$ 1.642.110,00; em relação ao lote 5A, referente à construção da ponte sobre o Rio São Francisco, o impacto financeiro do potencial superfaturamento decorrente da redução da distância de transporte da brita para a produção dos diversos concretos é da ordem de R$ 1.497.724,68; o prejuízo da inclusão dos 'Serviços por Administração' nos lotes 5, 6 e 7 é de R$ 1.761.406,00; a implantação da ferrovia nas proximidades da BA 462, ou até mesmo na sua faixa de domínio, provocaria redução dos custos de implantação em virtude da potencial redução da extensão do lote 7, da desnecessidade de pavimentação dos 33,465 km de acesso rodoviário até então necessários, da topografia favorável da região, extremamente plana, da eliminação de um viaduto sobre a BA 462 (R$ 409.717,22) e da eliminação de duas pontes sobre o Rio das Fêmeas (R$ 12.712.171,03). Ressalta-se que esse valor

calculado, totalizando R$ 21.037.120,25, não equivale ao potencial prejuízo final, em face das prováveis omissões do projeto básico.

Outro benefício estimado é a melhoria da atuação da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT na elaboração dos projetos básicos para as ferrovias. Além disso, conjetura-se também evitar eventual prejuízo para os cofres públicos em relação às medições já efetuadas, no que se refere à Fiol.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação (IG-P)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade se enquadra no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), uma vez que se trata de irregularidade grave, materialmente relevante em relação ao valor total contratado, com potencialidade de ocasionar prejuízos ao Erário, e que possa ensejar nulidade dos contratos, bem como configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública, a exemplo da economicidade.?

3.1.2 - Situação encontrada:

O projeto básico dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da construção da Ferrovia Oeste-Leste (Fiol) não possui todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, contrariando o disposto no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como não atende aos requisitos elencados no art. 12 da mesma lei, a exemplo da insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais e dimensionamento das fundações das obras de arte especiais, da seleção de metodologia construtiva antieconômica e não usualmente adotada para produção de concreto, bem como da insuficiência de estudos que motivaram a escolha do traçado dos lotes 6 e 7.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Em que pese o objeto da presente auditoria ser os lotes 5, 5A, 6 e 7 da Ferrovia Oeste-Leste, é oportuno destacar que vários lotes da Ferrovia Norte-Sul (também executada pela Valec) sofreram aditivos contratuais que suprimiram serviços necessários à funcionalidade do objeto contratado, a exemplo da exclusão dos pátios ferroviários de Jaraguá, Santa Isabel e Uruaçú (TC 6.980/2011-2), que serão posteriormente licitados pela Valec.

Assim, para compensar a deficiência de projeto e visando ao reestabelecimento da funcionalidade de alguns trechos da Ferrovia Norte-Sul, os Contratos 19/2011 (R$ 27.695.796,61) e 20/2011 (R$ 16.014.977,06) foram firmados para a realização de serviços de engenharia para complementação dos lotes 2 e 11, já que ambos possuíam aditivos contratuais da ordem de 25%, para a execução de serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras de arte correntes e obras complementares, ou seja, os serviços necessários à execução funcional do objeto correspondiam a valor superior ao valor contratual acrescido de 25%.

As principais irregularidades identificadas no âmbito do projeto básico dos lotes ora fiscalizados encontram-se abaixo detalhadas, a saber: critérios adotados para definição do traçado dos lotes 6 e 7; insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles; seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos; adoção na planilha orçamentária de 'Serviços por Administração', com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar; ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras do concreto armado e as soluções das fundações das obras de arte especiais:

A) CRITÉRIOS ADOTADOS PARA DEFINIÇÃO DO TRAÇADO DOS LOTES 6 E 7:

O lote 6 de construção da Fiol possui 159,31 km. A Valec está realizando estudos para mudança do traçado licitado de 76,88 km dos 159,31 km contratados, equivalente a 48,25% do lote 6, referente às variantes denominadas Silvânia, Cavernas e Índios, objetivando solucionar problemas existentes em

virtude das deficiências do projeto básico, conforme resposta da Valec ao Ofício de Requisição 6-269/2001.

A variante das Cavernas possui 7,00 km (do km 711+000 ao km 718+000) e foi motivada pelo 'aparecimento de cavernas nesse trecho onde o IBAMA solicitou estudos mais aprofundados de geofísica, fauna, grau de relevância, etc.', o que deveria ter sido identificado na fase inicial de elaboração dos projetos, mormente pela notória existência de cavernas na região do município de São Desidério, o que inclusive motivou a paralisação da implantação da BR-135/BA na mesma região.

Quanto à variante da Silvânia, com extensão de 18,698 km (do km 666+520 ao km 685+218), evidencia-se a desconsideração da existência das áreas produtivas de 247 pequenos proprietários, que vivem da produção às margens do rio, visível até mesmo pelo 'Google Earth', sendo que alguns pontos estão localizados em Área de Preservação Permanente, o que deveria ter sido identificado na fase de elaboração do projeto básico, com a consequente alteração do traçado ora em estudo.

Tal alteração, segundo a Valec, provocará redução da ordem de 1,5 km de extensão, bem como do valor das desapropriações e da desnecessidade de remoção do solo mole às margens do rio, porém o impacto financeiro da variante ainda não foi calculado, ressaltando que no novo traçado a topografia é mais acidentada, inclusive com a presença visível de material de 3ª categoria, o que impede conclusões acerca da economicidade da necessária alteração pretendida.

Destaca-se que em quatro pontos distintos na região da Silvânia (km 670+200, km 671+400, km 672+340 e km 681+340), além de outro em região diversa (km 660+740), o traçado contratado para implantação da ferrovia faz com que as saias dos aterros estejam projetadas dentro do rio, contrariando o Código Florestal e sem previsão de contenções, o que tecnicamente inviabilizaria a implantação, evidenciando a fragilidade dos estudos de campo na fase do projeto básico, que sequer identificaram tal ocorrência.

Por fim, a variante dos Índios possui 51,183 km (do km 724+580 ao km 775+763) e foi motivada pelo deslocamento do traçado da ferrovia de região de agricultura altamente produtiva, porém tal traçado já havia sofrido deslocamento anterior para afastamento de área de perambulação indígena. Segundo a Valec, tal mudança de traçado reduzirá 2,757 km de extensão da ferrovia, bem como eliminará dois viadutos sobre a BR 349, porém, não foram apresentados os estudos que demonstrem a redução do valor contratual em virtude da variante que tem extensão da ordem de 30% do segmento contratado, destacando que a mudança de traçado implica em novas distâncias de transporte e implantação em trecho onde não houve sondagens para caracterização dos materiais, o que pode elevar os custos do empreendimento.

Já em relação ao lote 7, verifica-se a ausência de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e economicidade da implantação do Pátio Barreiras no local indicado.

O relatório do projeto básico do lote 7, folha 212, indica que o local do pátio foi selecionado com base na acessibilidade por rodovia e nas características topográficas, porém informa a necessidade de implantação de acesso rodoviário com extensão de 33,465 km, o que não está previsto no contrato e implicaria custos da ordem de R$ 50 milhões. Destaca-se que a localização escolhida contraria o padrão de implantação dos demais pátios, que estão posicionados às margens de rodovias. Deve-se ressaltar que o Pátio Barreiras situa-se no meio de quatro rodovias, porém DISTANTE de todas elas, a saber: BR 242 (ao norte do pátio); BA 462 (ao sul do pátio); BR 135 (a leste do pátio); e BR 020 (a oeste do pátio).

Destaca-se que, conforme Mapa 1, elaborado pela empresa STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A., responsável pela elaboração dos projetos básico e executivo, bem como pela supervisão do lote 7, verifica-se que o traçado da ferrovia é ascendente até entrar no limite do município de Barreiras, após o que apresenta o formato de um cotovelo e segue na descendente, ingressando no município de Barreiras somente o suficiente para a implantação do pátio.

O mesmo mapa apresenta outro traçado, denominado de 'traçado antigo', nas imediações da faixa de domínio da BA 462, que liga São Desidério à BR 020, porém os técnicos da Valec e da STE não souberam justificar o motivo pelo qual tal traçado foi descartado e, até a presente data, a Valec não respondeu ao Ofício de Requisição 5-269/2011, por meio do qual, entre outras informações, foi solicitada manifestação acerca da matéria.

Além disso, a implantação da ferrovia nas proximidades da BA 462, ou até mesmo na sua faixa de domínio, provocaria redução dos custos de implantação em virtude dos seguintes aspectos: potencial redução da extensão do lote 7; desnecessidade de pavimentação dos 33,465 km de acesso rodoviário até então necessários; topografia favorável da região, extremamente plana (Foto 1); eliminação de um viaduto sobre a BA 462 (R$ 409.717,22); e eliminação de duas pontes sobre o Rio das Fêmeas (R$ 12.712.171,03), cuja região de traçado em área de alagamento, visitada pela equipe de auditoria e que, segundo a empresa supervisora, apresenta solos moles com treze metros de profundidade, requerendo soluções complexas de engenharia que não foram previstas no contrato.

Apesar dos tributos que o pátio gerará para o município onde se situar, não consta dos documentos analisados informação acerca de eventual influência de tal fato para a decisão de posicionar o pátio no município de Barreiras, maior município da região.

Ademais, o artigo 12, incisos II e III, da Lei 8.666/93 dispõem que os projetos devem considerar como requisito a funcionalidade e a adequação ao interesse público, bem como a economia na execução, conservação e operação, o que não restou demonstrado nos documentos apresentados pela Valec.

Diante do exposto, verifica-se que a ausência e/ou deficiência de estudos técnicos que fundamentem a definição de traçado dos lotes 6 e 7 impedem a adequada quantificação e orçamentação, contrariando os artigos 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/93, bem como impondo risco à Administração Pública que desconhece o custo real do objeto contratado. Tais impropriedades podem levar os referidos contratos a alterações superiores ao permitido no artigo 65 da Lei de Licitações, além de tornarem a avença mais suscetível ao 'jogo de planilha' ou desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

B) SELEÇÃO DE MÉTODO CONSTRUTIVO ANTIECONÔMICO E NÃO USUALMENTE APLICADO NAS OBRAS FERROVIÁRIAS PARA PRODUÇÃO DOS DIVERSOS TIPOS DE CONCRETO, A EXEMPLO DO CONCRETO PARA AS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS:

O concreto a ser utilizado nas obras de arte especiais pode ser produzido por meio da utilização individual dos seguintes equipamentos misturadores: betoneira de 320 litros; betoneira de 750 litros; caminhão betoneira de até 12 m³; central móvel de concreto com capacidade de produção de 60 m³/h; e central fixa de concreto com capacidade de produção de 180 m³/h.

A seleção do equipamento a ser utilizado para a produção do concreto, em respeito ao princípio constitucional da economicidade, deve buscar o método construtivo com menor custo, desde que tecnicamente viável.

Como regra geral, a relação entre a capacidade de produção e o custo da produção é inversamente proporcional, ou seja, quanto maior a capacidade produtiva do equipamento menor o custo de produção.

Na licitação da Fiol, a Valec adotou duas formas distintas para a produção dos concretos expressamente previstos na planilha orçamentária, por meio dos seguintes equipamentos: betoneira de 320 litros para os serviços de drenagem e obras de arte correntes e betoneira de 720 litros para os serviços de obras de arte especiais.

Tal concepção não tem sido a real metodologia utilizada pelas construtoras nas obras da Ferrovia Norte-Sul, a exemplo da larga utilização de caminhão betoneira para produção de concreto para as obras de artes especiais (Fotos 2 e 3), em vez da betoneira de 750 litros, bem como da utilização de betoneira de 750 litros ou caminhão betoneira para execução dos dispositivos de drenagem e das obras de arte correntes.

Apesar da metodologia antieconômica utilizada no âmbito da elaboração do orçamento base da licitação, existe evidente contradição já que as próprias planilhas orçamentárias dos contratos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 apresentam o item 1.1.1.3 referente à mobilização e desmobilização de Equipamentos para Usina de Concreto transportado sem escolta , com valor contratual da ordem de R$ 95.000,00 para cada um dos lotes.

Ou seja, todos os lotes possuem quantidade representativa de concreto (126.991,10 m³ no lote 5; 31.024,10 m³ no lote 5A; 87.000,57 m³ no lote 6; e 86.387,82 m³ no lote 7), além da elevada produção dos dormentes de concreto, o que tecnicamente viabiliza a produção em usina de concreto, retratada pela sua mobilização considerada nas planilhas contratuais. Porém os preços unitários referenciais da Valec

NÃO contemplam a utilização de usina para produção dos diversos concretos, motivo pelo qual há evidente prejuízo ao Erário, além de contradição no projeto básico.

Destaca-se que o lote 5A é específico para a construção de uma ponte sobre o Rio São Francisco, com 2,90 km de extensão, NÃO havendo previsão de utilização de concreto em nenhum outro item da planilha contratual que não para as estruturas e fundações da ponte, evidenciando que a usina de concreto que já está em fase de implantação será para produção dos concretos da obra de arte especial, constatando que a metodologia antieconômica selecionada na fase da licitação não será efetivamente praticada no âmbito da execução do contrato e o benefício será exclusivamente do consórcio contratado, já que o preço contratado para os serviços de concreto de todos os lotes tiveram apenas pequenos descontos em relação ao preço de referência.

Ressalta-se que os lotes 5, 6 e 7 possuem diversos outros serviços que possuem a produção de concreto como composição auxiliar, a exemplo dos tubos de concreto, dos bueiros celulares e das cercas, todos com valores na casa de milhões de reais.

Por fim, observa-se que a eventual inexistência de composições unitárias no Sicro 2 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que contemplem os métodos construtivos usualmente adotados para produção dos concretos nas obras ferroviárias, não possibilita à Valec a adoção de solução antieconômica, ressaltando que os serviços de superestrutura ferroviária também não estão presentes no Sicro 2 e a Valec desenvolveu composições específicas para tais serviços.

Ademais, o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 dispõe que as obras somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários e as planilhas orçamentárias utilizadas pela Valec para a licitação da Fiol NÃO expressam a composição de TODOS os seus custos unitários, já que a metodologia prevista nas composições do orçamento da Valec adota equipamentos que oneram a produção dos concretos e que não serão efetivamente utilizados na execução dos serviços.

Diante do exposto, verifica-se que a seleção imprópria de serviço com metodologia antieconômica para produção dos concretos implica em prejuízos ao Erário, motivo pelo qual a Valec deve apresentar composições unitárias que reflitam a realidade de cada obra, a exemplo da produção de concreto em usina para a ponte sobre o Rio São Francisco e produção de concreto em caminhão betoneira para as demais obras de arte especiais, obras de arte correntes e dispositivos de drenagem.

Caso a Valec entenda que a produção de concreto em caminhão betoneira é tecnicamente imprópria, caberá a respectiva tomada de providências em relação aos diversos contratos da Ferrovia Norte-Sul que construíram obras de arte especiais por meio de tal metodologia executiva.

C) INSUFICIÊNCIA DE SONDAGENS PARA CARACTERIZAÇÃO DOS MATERIAIS DE 1ª, 2ª, 3ª CATEGORIAS E SOLOS MOLES:

Os projetos básicos dos lotes 5, 6 e 7 foram elaborados sem a adequada caracterização e quantificação dos materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles.

Com relação ao lote 5, apesar de haver previsão na planilha orçamentária de quantitativos relacionados à remoção de solos moles em estacas compreendidas entre as estacas 887+853 e 888+439 (SM 02, 03 e 04), durante os trabalhos de campo houve visita aos locais indicados (Foto 4) e verificou-se inconsistência entre os materiais encontrados e grande parte das indicações de solos mole, ressaltando que não basta haver baixa capacidade de suporte dos materiais para que eles sejam considerados e classificados como solos moles, sendo necessário também que o material seja argiloso e compressível (Especificação de Serviço da Valec 80-ES-028-20-8006).

Destaca-se que a verificação no local foi amostral, não se descartando outras possíveis inconsistências que não puderam ser verificadas devido à escassez do tempo. A consideração imprópria do serviço de remoção de solos moles implica em aumento de custos no contrato, já que a remoção de solos moles é mais onerosa do que de material de 1ª categoria.

Em que pese a baixa representatividade dos valores referentes à remoção de solos moles no lote 5, observa-se que a impropriedade apontada evidencia a fragilidade dos estudos geotécnicos utilizados para quantificação e caracterização dos materiais a serem removidos e escavados.

Quanto ao lote 7, verifica-se que o orçamento base da licitação e, por consequência, o contrato não contemplam o serviço de corte em rocha (3ª categoria), e mais uma vez durante os trabalhos de campo, a equipe constatou VISUALMENTE que tal serviço será necessário nas proximidades das estacas 647+880 e 647+940 (Foto 5). Ainda com relação ao lote 7, a equipe de auditoria foi informada de que as sondagens realizadas no âmbito do projeto executivo, que foram solicitadas por meio de ofícios de requisição, mas que até o momento não foram entregues, identificaram solos moles a uma profundidade de treze metros do Rio das Fêmeas, sendo que a remoção desses solos moles não foram previstas no orçamento base da licitação. Tal situação implicará na adoção de solução complexa de engenharia, não prevista no contrato.

O documento 'Diretrizes básicas para elaboração de estudos e projetos rodoviários', do Dnit (Publicação IPR - 726), disponível em http://ipr.dnit.gov.br/, estabelece normas de sondagem para elaboração de projetos de obras rodoviárias. Considerando que as exigências de carga de uma obra ferroviária são muito maiores que as exigências de carga de obras rodoviárias, a investigação geotécnica por sondagem em obras ferroviárias deve necessariamente ser, no mínimo, aquela preconizada pelo Dnit para obras rodoviárias, o que não ocorre com os estudos realizados no âmbito do projeto básico da Fiol.

Se na época de projeto básico as sondagens tivessem sido realizadas conforme recomenda tal norma, teria sido possível identificar as interferências necessárias ao detalhamento das quantidades e custos para o empreendimento.

A deficiência dos projetos básicos prejudica a correta mensuração dos quantitativos dos serviços e distorce a planilha contratual, além de possibilitar a celebração de termos aditivos de quantidade/qualidade acima do limite de 25% estipulado pela Lei 8.666/1993. Além disso, os projetos deficientes podem permitir a desconfiguração do objeto licitado, haja vista as possíveis modificações no projeto ao longo da execução da obra para adequar às características reais do momento da execução, bem como a possível supressão de serviços essenciais à funcionalidade do objeto para viabilizar o contrato dentro dos aumentos percentuais legalmente previstos, com posterior licitação em separado dos serviços suprimidos. Nessas hipóteses, acontecem as contratações para execução residual de outros contratos, o que onera o valor do empreendimento e dá margem a ocorrência de 'química', 'jogo de planilha' e superfaturamentos.

D) AUSÊNCIA DE PROJETO QUE DIMENSIONE E QUANTIFIQUE AS ARMADURAS DO CONCRETO ARMADO E AS SOLUÇÕES DAS FUNDAÇÕES DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS:

O artigo 6º, alínea f , inciso IX, da Lei 8.666/1993 dispõe que o projeto básico deve conter diversos elementos, dentre os quais o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Ocorre que não há projeto estrutural e quadro de aço que indiquem o critério adotado pela Valec para quantificação das obras de arte especiais dos lotes 5, 6 e 7, ressaltando que nem mesmo o lote 5A, que é específico para a construção de uma ponte sobre o Rio São Francisco, possui projeto estrutural que indique a bitola e quantidade das armaduras, que somam R$ 33.123.312,60 e representam 24,5% do valor contratual, podendo provocar impacto significativo no contrato caso haja a necessidade de aumento de quantidades por meio de aditivos contratuais.

A Especificação de Projeto 80-EG-000A-11-000 da Valec, item 4.2.1, estabelece que o DIMENSIONAMENTO, verificação e CÁLCULO ESTRUTURAL de todas as peças da SUPER, MESO e INFRAESTRUTURA serão incluídos na fase de PROJETO EXECUTIVO.

Já o item 4.1.1 da mesma especificação dispõe que, quanto à solução da superestrutura, 'Poderão ser empregadas, com suporte de uma avaliação técnica e econômica, estruturas especiais em concreto (balanços sucessivos ou arco); estruturas mistas (vigas metálicas e laje em concreto) ou treliça metálica (com tabuleiro para apoio do lastro)'.

Ora, não há como quantificar e nem selecionar a solução técnica adequada para as estruturas e as fundações das obras de arte especiais senão pela elaboração do dimensionamento e do cálculo estrutural na fase de PROJETO BÁSICO. Não há como deixar essa etapa para fase posterior à contratação.

Destaca-se que a Orientação Técnica 1/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), preconiza a existência de desenhos das armaduras, das protensões e dos detalhes, quando da

elaboração de projetos básicos, bem como a apresentação de relatório do projeto contendo quadro de quantidades.

Em relação à escolha da solução das fundações e o seu dimensionamento e quantificação, observa-se que a especificação de projetos da Valec, item 4.1.3, estabelece que três soluções podem ser adotadas para as fundações (sapatas, tubulões ou estacas), desde que:

Na escolha de um dos tipos de solução acima, deverão ser analisadas as informações sobre a capacidade de suporte do terreno e as condições de execução propriamente ditas tais como: nível d'água, coesão de material, necessidade de escoramentos, ensecadeiras ou qualquer outra condicionante de ordem técnica, construtiva e econômica.

Segundo dispõe a norma da própria Valec, a escolha da solução das fundações das obras de artes especiais deve ser amparada por informações acerca da capacidade de suporte do terreno onde as fundações serão executadas, o que pressupõe a realização de sondagens suficientes, na fase de projeto básico, que permitam a quantificação e precificação dos serviços escolhidos, o que vai ao encontro do inciso IX, artigo 6º da Lei 8.666/1993.

Em que pesem tais previsões normativas, o projeto básico licitado para as obras da Fiol não possui as sondagens necessárias ao correto dimensionamento das fundações das obras de artes especiais, não só nos lotes 5, 6 e 7, como também no lote 5A, específico para a construção da ponte sobre o Rio São Francisco.

O projeto básico da ponte sobre o Rio São Francisco, lote 5A, possui somente oito furos de sondagem para os 99 apoios e 2.990 metros de extensão, o que não se mostra razoável, ressaltando que a Publicação IPR 726, do Dnit, Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (p. 327/328), estabelece a realização de uma sondagem para cada apoio.

Ou seja, considerando a norma do Dnit, a Valec realizou 8% da quantidade de sondagens necessárias para a correta investigação geotécnica e dimensionamento das fundações do lote 5A.

Conforme a Ata de Reunião da Fiol 26/2011, o resultado dos primeiros ensaios de sondagem do projeto executivo indicam que a profundidade do topo rochoso está entre 20 e 30 metros de profundidade, em vez da média de 11 metros obtidos por meio do resultado dos 8 furos de sondagem do projeto básico, o que provocará grande aumento de quantitativo e elevação do valor do contrato, já que as fundações da ponte representam 43,1% do valor contratual, equivalentes a R$ 58.174.326,54.

Merece destaque o fato de o projeto executivo fazer parte do contrato para construção da ponte, o que aliado ao elevado grau de deficiência e omissão do projeto básico faz com que o consórcio construtor, no âmbito da elaboração do projeto executivo, defina o que irá executar, dispondo de informações que a administração pública não possui, o que torna difícil a análise da real pertinência dos aditivos contratuais que se farão necessários.

Destaca-se que o artigo 9º, inciso I, da Lei 8.666/93 impede que o autor do projeto básico participe da licitação ou execução da obra, não só para evitar a utilização de informações privilegiadas como também para impossibilitar que a definição do que deverá ser executado parta da maior interessada na própria execução.

No caso concreto, em que pese não haver ilegalidade na contratação de obra que inclua a elaboração do projeto executivo, elementos e requisitos que deveriam ter sido executados na fase de projeto básico estão sendo elaborados no âmbito do projeto executivo, ou seja, há evidente colisão com o disposto no artigo 9º da Lei 8.666/1993, já que o consórcio construtor é o responsável pela elaboração do projeto executivo que irá suprir as omissões do projeto básico, sendo ele diretamente interessado e atingido pelas decisões que vier a tomar para sanar tais omissões.

Diante do exposto, verifica-se que há ausência dos projetos estruturais que indique e quantifiquem a armadura das obras de arte especiais de todos os lotes, bem como insuficiência de sondagens para escolha da solução e dimensionamento das fundações das obras de arte especiais, o que é agravado no lote 5A, já que tal lote é específico para construção de uma ponte e as armaduras e fundações representam 67,6% do valor contratual.

E) INSUFICIÊNCIA DE ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DAS JAZIDAS DE AREIA E BRITA COM IMPACTO NO MODELO DE AQUISIÇÃO (COMERCIAL X EXPLORADA), NA DISTÂNCIA

MÉDIA DE TRANSPORTE (DMT) E NO USO DA AREIA ARTIFICIAL, SUBPRODUTO DA BRITAGEM, PARA COMPOR O TRAÇO DOS DIVERSOS CONCRETOS:

Obras civis em geral, especialmente as de infraestrutura de transporte, utilizam-se de recursos naturais provenientes de jazidas, tais como areia e pedra. A aquisição e o transporte desses insumos constituem parte relevante do preço da obra.

Por constituir parte relevante do preço da obra, os custos de aquisição e de transporte desses materiais devem ser apropriadamente avaliados, conforme dispõe o art. 6º, inciso IX, alínea f, da Lei 8.666/1993. Para tanto, é indispensável o estudo da disponibilidade desses materiais na região da obra, por meio de levantamento das jazidas comerciais e mapeamento das jazidas não comerciais.

Esse levantamento/mapeamento deve indicar as jazidas da região da obra, verificando a viabilidade técnica da sua utilização para o fornecimento dos insumos para escolher, dentre as tecnicamente viáveis, aquelas economicamente mais adequadas para o empreendimento.

A necessidade desse tipo de levantamento/mapeamento já foi objeto de apreciação do TCU. Por meio do Acórdão 268/2003-TCU-Plenário, itens 9.2.1.1 e 9.2.1.2, o TCU determinou ao Dnit que, antes da abertura de processo licitatório para contratação de manutenção/conservação, restauração e construção rodoviária, realizasse estudos de viabilidade técnico-econômica, contemplando o levantamento das jazidas comerciais e o mapeamento das jazidas não comerciais da região de realização das obras. No que diz respeito à necessidade de materiais de jazida, as obras ferroviárias assemelham-se às rodoviárias e, portanto, o entendimento do citado acórdão pode ser estendido àquelas.

O impacto financeiro do transporte dos materiais a serem utilizados na execução das obras justifica a necessidade, à época de realização dos estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento e de projeto básico, de se elaborar os estudos a respeito do fornecimento desses materiais. Por exemplo, no contrato da Fiol referente ao lote 5 está previsto o gasto de R$ 20.643.325,53 com transporte de brita para lastro, sem considerar a quantidade de brita que será utilizada nos serviços que utilizam concreto. No lote 6 está previsto R$ 39.081.910,48, e no lote 7, R$ 32.487.901,89, para o mesmo serviço.

Consta no relatório do projeto básico do lote 5, volume I, tomo II, sob o título de 'Diagrama Linear de Fontes de Materiais', a indicação de um areal (A 1) e de uma pedreira (P 4), no entanto não constam os estudos acerca da viabilidade e capacidade.

O canteiro de obras do lote 5 está localizado em Guanambi, e a pedreira estudada na fase de execução e que será utilizada para fornecimento de brita para lastro e para concreto será explorada pelo consórcio executor da obra Mendes Júnior - Sanches Tripoloni - Fidens. Quando da visita da equipe de auditoria ao local, o consórcio estava preparando o acesso para a exploração da rocha. O processo no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) é o 870.538/2011 e está em fase de autorização de pesquisa. Esta pedreira está situada ao lado do canteiro industrial que está sendo montado pelo consórcio.

A definição dessa pedreira na fase de execução da obra demonstra a falta de consistência do orçamento base do projeto básico, a exemplo do item 8.1.1 - 'Dormente monobloco de concreto protendido para bitola 1,60 m', em cuja composição de serviço a Valec considerou que a distância média de transporte (DMT) da brita seria de 50 km em rodovia não pavimentada. Na composição do consórcio Mendes Júnior - Sanches Tripoloni - Fidens, a distância de transporte considerada na composição do dormente foi de 42,75 km, sendo que foi constatado pela equipe que a produção da brita está ocorrendo ao lado do canteiro como informado acima, ou seja, em distância muito inferior aos 50 km utilizados na composição de preços da Valec ou aos 42,75 km, na composição do consórcio.

No relatório do projeto básico do lote 5A, há a informação de que os recursos naturais serão oriundos de jazidas comerciais, sendo que foram indicadas três pedreiras, uma em Santa Maria da Vitória, uma em Guanambi e a terceira entre Bom Jesus da Lapa e Riacho de Santana. Essa última se trata da Mineração São Jorge e foi considerada a mais adequada. O areal indicado está situado em Santa Maria da Vitória a uma distância de 90 km, em vias não pavimentadas, do canteiro de obras. Deve-se destacar que o projeto básico não contém os estudos acerca da viabilidade técnica e econômica dos materiais.

A pedreira estudada na fase de execução da obra do lote 5A foi a pedreira comercial São Jorge, indicada no projeto básico, localizada na Serra do Ramalho, e que está a aproximadamente 26,4 km do canteiro. Ressalte-se que em consulta ao site do DNPM existe o processo em fase de autorização de

pesquisa 872.642/2007, cujo titular é a Britadeira São Jorge, e em que as coordenadas constantes nesse processo coincidem com as da pedreira indicada. Quanto ao areal, foi informado que o que está em estudo também é da Britadeira São Jorge. Ao se consultar o site do DNPM, verificou-se a existência do processo 870.778/2011, referente a areal de titularidade da Britadeira São Jorge, no município de Serra do Ramalho, que está em fase de requerimento de licenciamento.

A título de exemplo, tem-se, na planilha do orçamento base da licitação do lote 5A, o serviço 10.1.1.2.8 - 'Concreto Fck=25Mpa', considerando 70 km de transporte de brita em rodovia não pavimentada e 50 km de transporte de brita em rodovia pavimentada, distâncias bastante superiores aos 26,4 km encontrados na fase de execução da obra. Nota-se que os estudos e mapeamento das jazidas não foram realizados a contento no âmbito do projeto básico. A proposta de preços do consórcio vencedor Loctec - Sanches Tripoloni - Sobrenco considerou 32 km de transporte em rodovia não pavimentada. Novamente, a não definição das jazidas na fase de projeto básico resultou em um orçamento base da licitação com a previsão de distâncias de transportes inadequadas. Os estudos que estão sendo realizados no escopo do projeto executivo confirmam essas incongruências.

Nos anexos do projeto básico, referentes a materiais de construção dos lotes 6 e 7 da Fiol, foram indicados areais e pedreiras, sem, contudo, ter sido apresentado qualquer estudo sobre a adequabilidade das jazidas no âmbito do projeto básico.

Verifica-se que as pedreiras indicadas na fase de projeto básico para os lotes 6 e 7 não estão sendo aprovadas no ensaio de compressão axial realizado no âmbito do projeto executivo, requerido para o uso de brita para lastro, como é o caso da pedreira Mineração São Jorge, localizada em São Desidério. Deve-se ressaltar que os ensaios de brita para lastro são mais rigorosos dos que os ensaios de brita para uso em concreto. Se os estudos a respeito da adequabilidade dos materiais tivessem sido realizados na fase de projeto básico, que é a época apropriada, essas jazidas reprovadas já teriam sido descartadas de pronto, e o orçamento base teria sido elaborado com maior verossimilhança.

Nas proximidades do lote 6, há outras pedreiras que estão sendo ensaiadas no projeto executivo para se verificar a adequabilidade para produção de lastro, que não haviam sido indicadas e nem estudadas no projeto básico. Entre essas, tem-se a pedreira dos Irmãos Teixeira, que já se sabe não ter sido aprovada para lastro devido à baixa resistência à compressão axial, mas foi aprovada para uso na produção dos diversos concretos. Essa pedreira está a aproximadamente 5,42 km de distância do canteiro de obras a ser montado para o lote 6.

Na composição da Valec para o item 8.1.1 - 'Dormente monobloco de concreto protendido para bitola 1,60 m', está previsto o transporte de brita por 50 km em rodovia não pavimentada, distância bastante superior aos 5,42 km demonstrados nos estudos do projeto executivo em andamento. Esse item já foi licitado e contratado com DMT de 50 km.

Outra pedreira em estudo no lote 6, na fase de execução das obras, que também não foi estudada no projeto básico, é a pedreira Jaborandi, que foi aprovada nos ensaios de brita para lastro e dista cerca de 25,9 km do eixo da ferrovia, sendo a distância média de transporte contratada para todo o techo do lote 6 da ordem de 83,24 km.

Sobre o lote 7, as jazidas de pedra indicadas no projeto básico não haviam sido estudadas e também estão sendo reprovadas nos ensaios de compressão axial, requeridos para o uso da brita para lastro, elaborados no âmbito do projeto executivo. Essa indefinição demonstra que o projeto básico foi realizado com elevada incerteza em relação à localização dos materiais, havendo a possibilidade de se utilizar no lote 7 a mesma jazida de brita do lote 6, elevando bastante a distância de transporte. Por certo, as contratadas recorrerão a aditivos para correção das DMTs avaliadas a menor no projeto básico.

Sobre os lotes 5 e 7, os profissionais das construtoras mencionaram ainda que pretendem utilizar a areia artificial, subproduto da britagem para lastro, como agregado miúdo na composição do concreto, juntamente com a areia natural. Caso a Valec entenda viável tal uso, poderia haver uma redução ainda maior nas distâncias de transporte. O benefício poderia ir além da esfera econômica, pois também reduziria o impacto ambiental, uma vez que a areia artificial constitui um subproduto do processo de britagem.

Constata-se, desse modo, a ausência dos estudos de verificação da viabilidade técnica das jazidas, comerciais e não comerciais, para o fornecimento dos insumos a serem utilizados, o que impossibilita a adequada avaliação dos custos da obra, em desacordo com o art. 7º c/c art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993, que informa que deve constar no projeto básico o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado, entre outras coisas, em fornecimentos propriamente avaliados.

O devido levantamento/mapeamento de jazidas, na época do projeto básico, permitiria uma avaliação mais adequada dos custos de aquisição e de transporte dos insumos e o requerimento de bloqueio da área para uso em obra pública.

Para o caso da brita e da areia, existem indícios da existência de jazidas nas regiões próximas ao local de realização das obras que, possivelmente, poderiam ser exploradas não comercialmente. Dados do Sistema de Informações Geográficas da Mineração do DNPM (SIGMINE - http://sigmine.dnpm.gov.br) indicam a existência de áreas em fase de requerimento de pesquisa, como nos processos 872.852/2010, 872.851/2010, 870.886/2011, 872.554/2011, 870.784/2011, 871.566/2011, 871.085/2011, 872.933/2010, dentre outros pedidos.

O adequado estudo e planejamento poderiam acomodar a exploração e utilização dos materiais naturais na construção, em vez da utilização dos respectivos materiais comerciais, que possuem custos bastante superiores.

- Possibilidade de bloqueio das jazidas em fase de pesquisa

Além da redução nas distâncias de transporte, outro impacto potencial do levantamento das jazidas comerciais e do mapeamento das não comerciais é a possibilidade de bloqueio, para utilização na obra, das jazidas que estejam em fase de pesquisa.

Essa possibilidade foi positivada no art. 42 do Código das Minas, Decreto-lei 227, de 28 de fevereiro de 1967: 'a autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste último caso, o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o Relatório'.

A hipótese de bloqueio de jazida em prol do interesse público também encontra amparo no art. 176 da Constituição Federal de 1988, que assegura que as jazidas, em lavra ou não, constituem propriedade distinta da do solo e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Cite-se, ainda, trecho do parecer DNPM/PROGE 136/2005 do DNPM: '26. Dessa forma, a despeito de o art. 42 fazer alusão tão somente a recuso do requerimento de lavra, possível o indeferimento de requerimentos de autorização de pesquisa assim como a invalidação de autorização de pesquisa já concedidos com o fundamento em interpretação extensiva da mesma norma em face do caráter relativo desses direitos e hão de ceder quando da existência de interesse público preponderante' (garantido o ressarcimento pelos gastos com a pesquisa).

No que concerne aos direitos minerários, a comercialização de materiais sem a autorização do DNPM constitui lavra ilegal, podendo ensejar a responsabilização civil, penal e administrativa do infrator, nos termos do art. 6º da Portaria 441/CCE/DNPM. Logo, para a 'venda' de qualquer volume de material em caixas de empréstimo, há de se ter os direitos minerários validados pelo DNPM, por meio de concessão.

A título de exemplo, na BR-101/Sul, em razão dos preços abusivos cobrados para as indenizações de jazidas, já fora determinado pelo DNPM o bloqueio de áreas de interesse para exploração de jazidas nas obras de duplicação da BR-101 Sul (Parecer/PROGE 136/2005), para possibilitar a extração de substância mineral e utilização integral desta 'in natura' no âmbito da obra pública. Veja-se excerto do referido parecer:

'35. Dessa forma, como a indenização dos direitos minerários existentes nas áreas bloqueadas foi atribuída ao Estado pelo art. 42 do CM, com fins de impedir o enriquecimento ilícito de licitantes, deverá ser excluído do preço devido à estas, por hora da realização da obra de duplicação, o valor pertinente às matérias primas que eventualmente venham a ser extraídas do subsolo das áreas bloqueadas com fundamento na exceção prevista no art. 3º, § 1º do código de Mineração.'

Nos casos de exploração de jazidas que se destinem à abertura de vias de transporte, a União poderá se utilizar desses recursos mediante a dispensa de título minerário. Como consta do art. 3º, § 1º do Código Minerário:

'Não estão sujeitos aos preceitos deste Código os trabalhos de movimentação de terras e de desmonte de materiais in natura, que se fizerem necessários à abertura de vias de transporte, obras gerais de terraplenagem e de edificações, desde que não haja comercialização das terras e dos materiais resultantes dos referidos trabalhos e ficando o seu aproveitamento restrito à utilização na própria obra.'

Em regulamentação ao dispositivo citado, a Portaria DNPM 441/2009 assim dispõe:

'Art. 4º O enquadramento dos casos específicos no § 1º do art. 3º do Código de Mineração depende da observância dos seguintes requisitos:

I - real necessidade dos trabalhos de movimentação de terras ou de desmonte de materiais in natura para a obra; e

II - vedação de comercialização das terras e dos materiais in natura resultantes dos referidos trabalhos.

§ 1º Para fins do inciso I deste artigo, entende-se por real necessidade aquela resultante de fatores que condicionam a própria viabilidade da execução das obras à realização dos trabalhos de movimentação de terras ou de desmonte de materiais in natura, ainda que excepcionalmente fora da faixa de domínio.

§ 2º Os fatores referidos no § 1º deste artigo podem ser naturais ou físicos, como o relevo do local, mas também de outras naturezas, desde que igualmente impeditivos à execução das obras, como, por exemplo, comprovada ausência, insuficiência ou prática de preço abusivo do material na localidade, a critério do DNPM.

(...)

Art. 7º A Declaração de Dispensa de Título Minerário somente poderá ser pleiteada pelo responsável ou executor da obra, mediante requerimento dirigido ao Chefe do Distrito do DNPM em cuja circunscrição está localizada a área de interesse.'

Veja-se outra deliberação que o Tribunal proferiu em situação semelhante:

'Acórdão 2.396/2010-TCU-Plenário

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45, caput, da Lei nº 8.443/92 e no art. 251, caput, do RI/TCU que, em caso de aprovação de um novo projeto executivo para as obras de melhoramento e adequação de capacidade e segurança do anel rodoviário de Belo Horizonte:

(...)

9.3.7. no caso da fundamentada necessidade da utilização de canga de minério para a construção da base e sub-base do pavimento, excluída a possibilidade de utilização de brita graduada ou solo-brita, solicite ao DNPM o bloqueio dos direitos de lavra das áreas de ocorrência desses materiais, nos termos do art. 7º da Portaria nº 441/CCE/DNPM;'

Vê-se assim que, uma vez feito o levantamento/mapeamento de jazidas, aquelas técnica e economicamente mais adequadas ao fornecimento de insumos para a Fiol poderiam ser bloqueadas e utilizadas na obra.

Considerando que a dispensa e o bloqueio dos títulos minerários das áreas necessárias à construção da Ferrovia Oeste Leste só podem ser pleiteadas pelo executor, ou seja, a Valec, avalia-se que o órgão, anteriormente à fase externa da licitação, deveria ter solicitado ao DNPM tal providência. A consequência seria a exploração direta dessas jazidas, sem a cobrança comercial desses insumos.

Como as obras da Fiol estão em fase inicial, seria recomendável que a Valec aguardasse a finalização dos estudos das jazidas que deveriam ter sido realizados na fase de projeto básico, antes da execução dos serviços, a fim de verificar as distâncias de transporte que serão, de fato, utilizadas e que solicitasse o bloqueio dos títulos em fase de pesquisa daquelas áreas a serem exploradas como jazidas, conforme indicação no projeto executivo em elaboração, de modo a evitar o pagamento comercial desses materiais.

F) ADOÇÃO NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DE 'SERVIÇOS POR ADMINISTRAÇÃO', COM AS QUANTIDADES EM HORAS DE MÁQUINAS E PESSOAL, SEM A IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO QUE SE PRETENDE EXECUTAR:

O Edital 5/2010 da Valec, referente aos lotes de construção da Fiol, foi levado a efeito contemplando na planilha orçamentária do orçamento base o item 'Serviços por Administração', em que estão incluídos o fornecimento de pessoal e equipamentos desassociados dos serviços a serem executados. Esse item do edital foi reproduzido na planilha de preços das propostas vencedoras e integra o Contrato 58/2010 (lote 5), no valor de R$ 599.083,00, o Contrato 59/2010 (lote 6), no valor de R$ 580.031,00, e o Contrato 60/2010 (lote 7), no valor de R$ 582.292,00, ou seja, apenas nesses três contratos, que fazem parte do escopo dessa fiscalização, foram identificados R$ 1.761.406,00 de 'Serviços por Administração'. Os lotes 1, 2, 3 e 4 da Fiol, que não foram objeto desta auditoria, podem apresentar a mesma impropriedade, visto que também foram licitados por meio do mesmo edital.

Os equipamentos que tiveram horas contabilizadas foram pá mecânica de pneus, motoniveladora, D6, caminhão basculante, caminhão munck, auto de linha, rolo compactador e caminhão pipa. As horas de pessoal contempladas foram de encarregado, de feitor e de servente.

Esses insumos estão indevidamente inseridos na planilha orçamentária, pois as composições de preços unitários dos serviços planilhados já contemplam os custos com equipamentos e com mão de obra, gerando, por consequência, a possibilidade de haver duplicidade.

A hipótese de esses 'Serviços por Administração' terem sido previstos na planilha orçamentária para fazerem frente a serviços que não estão na planilha orçamentária também configuraria uma impropriedade, visto que a previsão genérica, sem detalhamento, equivale à utilização de item com unidade em  verba , impossibilitando a identificação precisa dos serviços contemplados pelo objeto e dos seus respectivos custos, contrariando o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, que impõe que as obras só poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Não há, nos projetos básicos dos lotes da Fiol, indicação de quais serviços serão realizados no âmbito dos 'Serviços por Administração', bem como elementos que permitam sua respectiva quantificação. Essa imprecisão confere subjetivismo e discricionariedade ao fiscal da Valec e à empresa contratada quanto à definição dos serviços que serão executados com a referida 'verba', motivo pelo qual a Valec não deve adotar tais itens genéricos nos seus contratos e licitações, sem estarem especificados de forma clara e direta, com a identificação real do que se pretenda executar.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-P) - Contrato 58/2010, 13/11/2010, Execução sob o regime de empreitada por preço unitário de obras e serviços de engenharia para a implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste - Fiol, compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, lote 05, do fim da Ponte sobre o Rio São Francisco (Km 828 + 130) até o Riacho da Barroca (Km 990 + 170), com extensão de 162,04 km., Consórcio Mendes Júnior - Sanches Tripoloni - Fidens.

(IG-P) - Contrato 85/2010, 30/12/2010, Execução sob o regime de empreitada por preço unitário de obras e serviços de engenharia para construção de ponte sobre o Rio São Francisco, a ser implantada entre o km 825 + 230 e o km 828 + 130 do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste - Fiol, compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA - lote 5A., Consórcio Lotec - Sanches Tripoloni - Sobrenco.

(IG-P) - Contrato 60/2010, 8/11/2010, Execução sob o regime de empreitada por preço unitário de obras e serviços de engenharia para a implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, lote 07, do Rio das Fêmeas (km 504 + 800) até a Estrada Vicinal de Acesso à BR-135 (km 665 + 920), com extensão de 161,12 km., Consórcio Oeste Leste Barreiras.

(IG-P) - Contrato 59/2010, 24/1/2011, Execução sob o regime de empreitada por preço unitário de obras e serviços de engenharia para a implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste - Fiol, compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, lote 06, da Estrada Vicinal de Acesso à BR-135 (Km

665 + 920) até o início da Ponte sobre o Rio São Francisco (km 825 + 230), com extensão de 159,31 km., Consórcio Constran / Egesa / Pedrasul / Estacon / Cmt.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.1.5 - Critérios:

Decreto Lei 227/1967, art. 42

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 2º; art. 12

Parecer 136/2005, Departamento Nacional de Produção Mineral, item 26, Procuradoria Federal

Portaria 441/2009, Departamento Nacional de Produção Mineral, art. 4º; art. 6º; art. 7º

3.1.6 - Evidências:

Extensão das Variantes - Resposta da Valec ao Ofício de Requisição 6-269/2011 acerca das variantes denominadas Silvânia, Cavernas e Índios, folhas 1/2.

Relatório do projeto básico do lote 7 - Local de implantação do Pátio Barreiras, folha 211.

Planilha orçamentária do Contrato 58/2010 para execução do lote 5 - Planilha orçamentária do Contrato 58/2010, referente à execução das obras do lote 5, folhas 1/17.

Planilha orçamentária do Contrato 59/2010 para execução do lote 6 - Planilha orçamentária do Contrato 59/2010, referente à execução das obras do lote 6, folhas 1/26.

Planilha orçamentária do Contrato 60/2010 para execução do lote 7 - Planilha orçamentária do Contrato 60/2010, referente à execução das obras do lote 7, folhas 1/37.

Planilha orçamentária do Contrato 85/2010 para execução do lote 5A - Planilha orçamentária do Contrato 85/2010, referente à execução das obras do lote 5A, folhas 7/10.

Especificação Valec 80-EG-000A-11-0000-R2 - Projeto de Obras-de-Arte Especiais - Especificação de Projeto 80-EG-000A-11-000 da Valec, folhas 1/12.

Ata de reunião Fiol n. 26/2011 - DIREN - Ata de Reunião da Fiol 26/2011, folhas 10/11.

Parte do Volume I - Tomo II do relatório de projeto básico do lote 5 - Diagrama Linear de Fontes de Materiais do lote 5, folhas 2/3.

Parte do relatório de projeto básico do lote 5A - Volume II - Tomo I - Indicação no projeto básico do lote 5A da origem dos materiais, folhas 110/113.

Parte dos anexos geológicos e geotécnicos do projeto básico dos lotes 6 e 7 - Anexos do projeto básico dos lotes 6 e 7, referentes a materiais de construção, folhas 1/8.

Croquis de localização das jazidas em estudo para o lote 6 - Croquis de localização das jazidas que estão em estudo para o lote 6, folhas 1/23.

Caminho da pedreira Jaborandi até o canteiro do lote 6 e DMT estimada dessa pedreira para o lote 6 - Pedreira Jaborandi, folha 1.

Orçamento-base da Concorrência 5/2010 - Serviços por Administração no Edital 5/2010 da Valec, folhas 1/147.

Km 887+853 ao 888+439 (SM 02, 03 e 04) - lote 5, folha 1.

Consulta a processos do DNPM nas proximidades da região de realização das obras - Exemplos de processos do DNPM nas proximidades da região de realização das obras, folhas 1/19.

Caminho da Pedreira São Jorge (Serra do Ramalho) até o canteiro do lote 5A, folha 1.

Caminho da Pedreira Irmãos Teixeira - Caminho da Pedreira Irmãos Teixeira até o canteiro do lote 6, folha 1.

Resumo dos materiais de construção dos lotes 5, 6 e 7, que estão sendo estudados no âmbito do projeto executivo, folhas 1/3.

CPU ITEM 8.1.1 - lote 5 - Composição de custo unitário da Valec para o item 8.1.1 - lote 5, folha 1.

CPU ITEM 8.1.1 - lote 6 - Composição de custo unitário da Valec para o item 8.1.1 - lote 6, folha 1.

CPU ITEM 10.1.1.2.8 - lote 5A - Composição de custo unitário da Valec para o item 10.1.1.2.8 - lote 5A, folha 1.

Desenho do lote 5A (Ponte Sobre o Rio São Francisco) - 80-DES-300G-17-0001, folha 1.

Aprovação do projeto básico do lote 3 de projeto, referente aos lotes 4, 5 e 5A de execução - Aprovação do projeto básico dos lotes 5 e 5A, folhas 1/9.

Aprovação do projeto básico do lote 2 de projeto, referente aos lotes 6, 7 e 8 de execução - Aprovação do projeto básico dos lotes 6 e 7, folhas 1/9.

Obras de Arte Especiais dos lotes 13 e 14 da Ferrovia Norte Sul - Documento 2, folhas 1/2.

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Em reposta ao Ofício de Comunicação 11-269/2011-TCU/SECOB-4, a Valec manifestou-se, por meio do Ofício 938/2011-PRESI, sobre cada um dos itens abordados pela equipe de auditoria acerca da deficiência do projeto básico, conforme se segue:

A) CRITÉRIOS ADOTADOS PARA DEFINIÇÃO DO TRAÇADO DOS LOTES 6 E 7:

Em relação ao lote 6, afirma a Valec que o traçado do projeto básico referente à região da variante das Cavernas foi desenvolvido paralelo à rodovia BA-172, situada em área de existência de cavidades, mas também com pedreiras explorando rochas carbonáticas, inclusive uma com licenciamento ambiental.

Alega que vistoria superficial indicou que tal região possui solos de alta capacidade de carga e não tem indício superficial da existência de cavidades. Segundo a Valec, os estudos do projeto básico indicaram que a boca de cavidade mais próxima dista oitenta metros da diretriz e não apresenta grau de relevância que exija afastamento da ferrovia. Destaca que toda a região dos municípios de São Félix do Coribe e Santa Maria da Vitória apresenta as mesmas características geológicas, motivo pelo qual qualquer traçado estaria no mesmo domínio geológico.

Informa a Valec que o Ibama exigiu os estudos espeleológicos em 29/3/2010, doze meses após o início do projeto básico, aproximadamente na mesma data em que a Superintendência de Projetos da Valec encaminhou o projeto básico para aprovação da Diretoria Executiva (4/2010).

Concluindo a manifestação acerca da variante das Cavernas, a Valec afirma que a possibilidade de estudo de uma nova diretriz foi adotada como forma de evitar a paralisação da implantação da ferrovia, pois a partir da análise da região situada entre a rodovia BA-172 e o Rio Corrente ficou clara a possibilidade de inexistência de cavidades com grau de relevância que impedisse a implantação da ferrovia.

Em relação à variante da região denominada de Silvânia (lote 6), alega a Valec que em diversos outros segmentos de implantação ferroviária houve assentamentos semelhantes ao da Silvânia e a questão de haver cruzamento do eixo da ferrovia com região de microprodutores foi solucionada no âmbito das desapropriações e indenizações. Porém, no início dos trabalhos de campo, houve mobilização da comunidade atingida, bem como da administração municipal, dos líderes comunitários e da sociedade em geral solicitando alteração do traçado.

Informa que a Valec, para evitar dificuldades em relação ao prazo de implantação da ferrovia, admitiu a alteração do traçado, sem prejuízos técnicos e operacionais à ferrovia.

Concluindo a manifestação acerca da variante da Silvânia, a Valec afirma que a proximidade do traçado da ferrovia com o rio busca minimizar os impactos com os lotes e que CONCORDA PLENAMENTE com o apontamento da equipe de auditoria da existência de locais onde os taludes dos aterros estão projetados caindo nos rios, o que já havia sido constatado pela Valec e está sendo estudado pela consultora responsável pela elaboração do projeto executivo.

Quanto à denominada variante dos Índios (lote 6), a Valec informa que o traçado previsto inicialmente, passava aproximadamente onde está sendo estudada a variante atual. Porém, a Fundação Nacional do Índio (Funai) informou que o traçado não seria aprovado, já que deveria haver distância mínima de dez quilômetros da Terra Indígena de Vargem Alegre, o que obrigou o deslocamento do eixo da ferrovia para o outro lado da rodovia BR-345, cruzando áreas produtivas. Em 30/11/2010 a Funai informou à Valec que o traçado inicialmente estudado poderia ser mantido, eliminando dois viadutos, bem como a interceptação de áreas produtivas, e ainda o potencial agravamento do efeito barreira criado pela rodovia.

Concluindo a manifestação acerca da variante dos Índios, a Valec afirma que, em virtude do prazo estabelecido pelo planejamento para a licitação das obras, NÃO haveria a possibilidade de esperar a

conclusão do assunto, com a aceitação da Funai e do Ibama, para que então o projeto básico fosse detalhado com a posição atual do traçado.

Já em relação ao lote 7, a Valec informa que a Lei 10.680, de 23/5/2003, alterou o Plano Nacional de Viação (PNV), incluindo o trecho ferroviário Bahia/Tocantins, indicando na sua descrição o município de Barreiras como um de seus pontos de passagem.

Informa também que a Lei 11.772, de 17/9/2008, alterou o PNV e manteve como ponto de passagem da Fiol os municípios de Barreiras e Luís Eduardo Magalhães, no estado da Bahia.

Alega a Valec que, em cumprimento às disposições legais, foi adotada a premissa de passagem da ferrovia pelo município de Barreiras. Das duas alternativas de traçado estudadas, uma passando pelos municípios de Luís Eduardo Magalhães e Barreiras e a outra somente por Barreiras, foi escolhida a que apresentava situação topográfica mais favorável, passando somente pelo município de Barreiras.

Quanto à implantação das vias de acesso rodoviário ao pátio de Barreiras, alega a Valec que em consulta pública realizada em 8/6/2009, com a presença de autoridades municipais, do Secretário Executivo do Ministério dos Transportes e do Governador da Bahia, foi estabelecido o compromisso da Prefeitura de Barreiras no sentido de prover a ligação pavimentada entre o pátio e a BR-020.

Por fim, alega a Valec que estudos da Fundação Instituto de Administração (Fia) indicaram a necessidade de um polo de carregamento na região de Luís Eduardo Magalhães, na qual está inserido o município de Barreiras.

B) SELEÇÃO DE MÉTODO CONSTRUTIVO ANTIECONÔMICO E NÃO USUALMENTE APLICADO NAS OBRAS FERROVIÁRIAS PARA PRODUÇÃO DOS DIVERSOS TIPOS DE CONCRETO, A EXEMPLO DO CONCRETO PARA AS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS:

Alega a Valec que, de acordo com recomendação do Tribunal de Contas da União, sempre procurou utilizar preços unitários do Sicro 2 do Dnit, motivo pelo qual a composição para produção de concreto por meio de usina de concreto não foi adotada, e sim por meio de betoneiras de 320 ou 750 litros, ambas previstas no Sicro 2.

Informa que, se o serviço não for concentrado, PROVAVELMENTE o uso de usina para produção de concreto sairá mais caro do que o uso de equipamento PORTÁTIL, após o que apresenta composição do preço unitário do concreto de 35 MPa produzido em betoneira de 320 litros (referente ao lote 1 da Fiol), no valor de R$ 421,79, com preço menor do que outra composição unitária apresentada para concreto usinado, no valor de R$ 424,19, contemplando a produção do concreto em usina (R$ 240,16), o transporte do concreto em caminhão betoneira por 50 km (R$ 101,20) e o lançamento MANUAL do concreto (R$ 82,83).

Por fim, alega que todas as composições passaram pelo crivo da Secob-2, no âmbito do TC 009.518/2010-0.

C) INSUFICIÊNCIA DE SONDAGENS PARA CARACTERIZAÇÃO DOS MATERIAIS DE 1ª, 2ª, 3ª CATEGORIAS E SOLOS MOLES:

Alega a Valec que a consideração de solos moles foi adequada e que nos fundos dos talvegues quase sempre ocorre a necessidade de remoção e substituição de solos para o preparo das fundações.

Já quanto aos materiais de 3ª categoria, a Valec afirma que os afloramentos rochosos são blocos de rochas muito alteradas e com dimensões dentro das classificações de materiais de 2ª categoria (diâmetro entre 0,15m e 1,00m), não necessitando de processo de desmonte a fogo.

Por fim, a Valec apresenta sondagens realizadas nos referidos locais.

D) AUSÊNCIA DE PROJETO QUE DIMENSIONE E QUANTIFIQUE AS ARMADURAS DO CONCRETO ARMADO E AS SOLUÇÕES DAS FUNDAÇÕES DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS:

Em relação à ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras das obras de arte especiais, alega a Valec que as Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários do Dnit, página 327, item 3.2, subitem d, estabelecem que a etapa de projeto básico das obras de arte especiais (OAE) deve conter o pré-dimensionamento das peças com a estimativa de quantidades.

Informa que a especificação 80-EG-000A-11-000 da Valec exige a verificação das seções críticas das peças constituintes das OAEs, a fim de comprovar as dimensões adotadas pelas projetistas, o que

evitaria eventuais aumentos de quantitativos. Afirma que, com a comprovação das dimensões adotadas, todos os quantitativos relativos aos serviços de concreto e de forma estarão pertinentes.

Por fim, informa que os quantitativos das armaduras, apresentados nos projetos básicos da Valec, são determinados por meio de TAXAS DE ARMADURA, baseadas na experiência em obras semelhantes dos projetistas e da equipe técnica da Valec. Destaca que, sempre que algum valor fugiu às taxas usuais, foi solicitada a demonstração completa da composição de tal quantitativo.

Já em relação à ausência de projeto que dimensione e quantifique as fundações das obras de arte especiais, alega a Valec que a escolha da solução das fundações das OAEs se deu em função da economicidade, das CARACTERÍSTICAS DO TERRENO e da viabilidade executiva. A Valec destaca que diferentes soluções técnicas foram empregadas para as diversas OAEs (tubulões, estacas metálicas, sapatas, estacas raiz e estacas escavada) indicando que houve avaliação específica para cada caso concreto.

Informa que, com exceção de algumas fundações de OAEs situadas na Serra do Espinhaço (lote 5), todas as fundações foram definidas em função das sondagens executadas na REGIÃO da obra. Afirma que as fundações das OAEs situadas na Serra do Espinhaço foram consideradas em estacas raiz, que podem ser executadas em qualquer tipo de solo, evitando a seleção de tubulões, já que tal tipo de fundação poderia apresentar problemas caso as camadas resistentes para assentamento das bases fossem de material não coesivo, gerando maiores impactos no caso de aditivos.

Especificamente em relação à ponte sobre o Rio São Francisco (lote 5A), afirma a Valec que as sondagens realizadas no projeto básico indicaram um perfil bastante constante, apresentando impenetrável ao trépano a cerca de onze metros de profundidade, cota essa prevista para o alargamento das bases dos tubulões.

Alega a Valec que a diferença entre os resultados das sondagens do projeto básico e os primeiros resultados das sondagens do projeto executivo não é preocupante, pois a indicação de topo rochoso mais profundo não necessariamente indica que as cotas de assentamento das bases dos tubulões tenham que atingir a profundidade do topo rochoso.

A Valec afirma que as primeiras avaliações das sondagens do projeto executivo indicam que o nível da base das fundações não se dará na profundidade do topo rochoso.

Entende a Valec que o fato de o detalhamento do projeto executivo fazer parte do contrato para a construção da ponte, não necessariamente permite que a construtora defina o que irá executar, já que outra consultora da Valec elabora em separado o projeto executivo conceitual, por meio do qual há a definição do partido estrutural e das fundações, bem como sondagens são realizadas para balizamento das sondagens apresentadas pela construtora.

Por fim, afirma a Valec que não há insuficiência de projeto e que, como suas obras são contratadas por preços unitários e não por valor global, não haverá superfaturamento, pois todos os PROJETOS DETALHADOS PELAS CONSTRUTORAS deverão ser aprovados por equipe técnica capacitada da Valec, que irá aferir a pertinência e questionar as DIMENSÕES das peças e armações utilizadas, assim como as SOLUÇÕES e QUANTITATIVOS das fundações adotadas.

E) INSUFICIÊNCIA DE ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DAS JAZIDAS DE AREIA E BRITA COM IMPACTO NO MODELO DE AQUISIÇÃO (COMERCIAL X EXPLORADA), NA DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE (DMT) E NO USO DE AREIA ARTIFICIAL, SUBPRODUTO DA BRITAGEM, PARA COMPOR O TRAÇO DOS DIVERSOS CONCRETOS:

Alega a Valec que as distâncias de transporte das jazidas de brita e areia foram calculadas considerando as distâncias entre as jazidas indicadas pelo projeto básico e o canteiro de obras, cuja localização é ESTIMADA no projeto e pode VARIAR quando da instalação da construtora.

Informa que a origem dos insumos areia e brita pode variar na fase de construção, em função de questões ligadas ao licenciamento ambiental, ao direito de lavra e ao não acordo com proprietários da área onde se encontrar a ocorrência.

Afirma o Diretor de Engenharia da Valec que, como as distâncias médias de transporte poderão variar para mais ou para menos, há a intenção de MANTER os preços contratados para evitar aumentos contratuais nos casos onde houver distâncias maiores.

Quanto à possibilidade do uso de areia artificial, subproduto da britagem, na produção dos concretos, a Valec alega que sempre analisa a possibilidade alternativa de utilização de materiais, dentre os quais a areia artificial.

Alega que, do volume de rocha britado, os finos produzidos equivalem a 7%, dos quais 80% podem ser considerados, conservadoramente, como areia artificial. Apresenta cálculo exemplificativo, referente ao lote 1 da Fiol, indicando que haveria necessidade de 144.755 m³ de areia para concreto e a areia artificial produzida em função da britagem no lote 1 seria da ordem de 51.986 m³, quantidade insuficiente para a necessidade do lote.

Por fim, manifesta a ausência de coincidência entre o período de produção da areia artificial e o período de necessidade de agregado miúdo para concreto.

F) ADOÇÃO NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DE 'SERVIÇOS POR ADMINISTRAÇÃO', COM AS QUANTIDADES EM HORAS DE MÁQUINAS E PESSOAL, SEM A IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO QUE SE PRETENDE EXECUTAR:

Alega a Valec que o critério de medição e pagamento dos caminhos de serviço possibilita a remuneração da execução de acessos ao eixo da ferrovia, desde que o croqui do acesso seja apresentado pela contratada e aprovado pela fiscalização da Valec. Ainda segundo a Valec, tendo em vista a impossibilidade de se mensurar os caminhos de serviço, optou-se por utilizar-se 'horas de equipamentos', que serão medidas quando necessário.

Conforme peça Ofício 938 2011 PRESI Valec, folhas 1/27.

3.1.8 - Medidas corretivas:

A) CRITÉRIOS ADOTADOS PARA DEFINIÇÃO DO TRAÇADO DOS LOTES 6 E 7

A Valec deveria ter apresentado o traçado definitivo antes da licitação das obras. Como isso não foi feito, deve-se definir o traçado que será executado, baseado em princípios de viabilidade técnica e econômica, e aguardar a conclusão do projeto executivo para dar continuidade à execução das obras.

Em relação ao lote 7, destaca-se a necessidade de estudar a possibilidade de mudança do traçado para a região da BA-462, até então não estudado, objetivando comparação com o traçado escolhido.

B) SELEÇÃO DE MÉTODO CONSTRUTIVO ANTIECONÔMICO E NÃO USUALMENTE APLICADO PARA PRODUÇÃO DOS DIVERSOS TIPOS DE CONCRETO

A Valec deve montar composições de custos unitários para os serviços: central móvel de concreto com produção de 60 m³/h, central fixa de concreto com produção de 180 m³/h e concreto produzido em caminhão betoneira.

Após a elaboração das referidas composições, a Valec deve promover estudo para cada uma das obras de arte especiais, levando em conta as distâncias de transporte, e selecionar a metodologia para produção dos concretos que for mais vantajosa para a Administração Pública, após o que deve realizar a respectiva repactuação de cada um dos contratos.

C) INSUFICIÊNCIA DE SONDAGENS PARA CARACTERIZAÇÃO DOS MATERIAIS DE 1ª, 2ª, 3ª CATEGORIAS E SOLOS MOLES:

As sondagens para caracterização dos materiais deveriam ter sido realizadas anteriormente à realização da licitação, pois somente a partir de uma verificação mais adequada pode-se estimar os custos das escavações em materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e em solos moles. Como isso não foi realizado a contento na época adequada, deve-se aguardar a conclusão do projeto executivo, para se ter a informação precisa das quantidades desses materiais que serão necessários remover, antes de dar continuidade à execução das obras, principalmente em virtude da possibilidade de grandes impactos financeiros decorrentes de alterações de quantitativos de terraplenagem.

D) AUSÊNCIA DE PROJETO QUE DIMENSIONE E QUANTIFIQUE AS ARMADURAS DO CONCRETO ARMADO E AS SOLUÇÕES DAS FUNDAÇÕES DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS

Não há como quantificar e nem selecionar a solução técnica adequada para as estruturas e as fundações das obras de arte especiais senão pela elaboração do dimensionamento e do cálculo estrutural

na fase de projeto básico. Por esse motivo, a Valec deve rever sua Especificação de Projeto 80-EG-000A-11-000, que estabelece que o dimensionamento, verificação e cálculo estrutural de todas as peças da super, meso e infraestrutura serão incluídos na fase de projeto executivo. Deve-se esperar a conclusão do projeto executivo, a fim se conhecer as necessidade de termos aditivos e a possibilidade de que esses aditivos superem os limites de 25% impostos na Lei 8.666/1993.

Destaca-se a necessidade da realização de sondagens em todas as obras de arte especiais, em quantidade compatível com a extensão de cada uma das obras.

E) ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DAS JAZIDAS DE AREIA E BRITA

A Valec deve concluir os estudos das jazidas que deveriam ter sido realizados na fase de projeto básico, antes da execução dos serviços, a fim de verificar as distâncias de transporte que serão, de fato, utilizadas, com redução dos custos das distâncias médias de transportes desses materiais. Além disso, a Valec deve estudar a possibilidade técnica e econômica de se utilizar a areia artificial, subproduto da britagem, na composição do concreto juntamente com a areia natural, possibilitando uma redução ainda maior das distâncias de transporte.

F) 'SERVIÇOS POR ADMINISTRAÇÃO'

Nos lotes 5, 6 e 7 da Fiol não há indicação de quais serviços serão realizados no âmbito dos 'Serviços por Administração', bem como elementos que permitam sua respectiva quantificação. Essa imprecisão confere subjetivismo e discricionariedade aos serviços que serão executados com a referida 'verba', motivo pelo qual tais serviços devem ser excluídos.

3.1.9 - Conclusão da equipe:

Análise da manifestação preliminar da Valec:

A) CRITÉRIOS ADOTADOS PARA DEFINIÇÃO DO TRAÇADO DOS LOTES 6 E 7:

Em relação às alegações da Valec quanto à variante das Cavernas (lote 6), observa-se que a existência de pedreiras (com ou sem licenciamento ambiental) explorando rochas carbonáticas na região das cavernas não possibilita a seleção de traçado que descumpra os normativos vigentes, tampouco desobriga a Valec da realização dos estudos necessários à adequada identificação das cavernas, com o seu respectivo grau de relevância, para a adequada elaboração do projeto básico.

A afirmação de que toda a região está no mesmo domínio geológico não possibilita à Valec a seleção de traçado sem a adoção dos estudos que o apontem como a melhor solução, dentro das normas legais vigentes.

As alegações de que vistoria superficial indicou que a região possui solos com alta capacidade de carga e não tem indício superficial da existência de cavernas demonstram a INCOMPATIBILIDADE entre os estudos realizados e os elementos e requisitos exigidos pela Lei 8.666/1993, como parte integrante de um projeto básico que possibilite a realização de uma licitação.

Segundo a Valec, o Ibama exigiu os estudos espeleológicos em 29/3/2010. A Superintendência de Projetos da Valec (Supro) encaminhou o projeto básico para a Diretoria Executiva da Valec em 19/4/2010, vinte dias após saber da necessidade de promover alteração do traçado do lote 6, após o que a Diretoria Executiva aprovou o projeto básico da Fiol em 4/5/2010, por meio da Ata da 369ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva.

Ou seja, a informação da necessidade de realização de estudos mais aprofundados foi apresentada à Valec antes da aprovação do projeto básico e mesmo assim tais estudos não foram realizados antes da realização da licitação, evidenciando que alteração de traçado na região da variante das Cavernas não só era previsível, como de pleno conhecimento dos setores competentes da Valec.

Quanto à variante da Silvânia (lote 6), a Valec informa que CONCORDA PLENAMENTE com o apontamento da equipe de auditoria que afirma a existência de locais onde os taludes dos aterros estão projetados caindo nos rios, evidenciando a aprovação de projeto básico com deficiência no eixo planejado para implantação da ferrovia.

A alegação de que outros assentamentos semelhantes não impossibilitaram o lançamento do eixo da ferrovia em terras ribeirinhas não exime a Valec da responsabilidade de promover os estudos dos reais impactos sociais envolvidos em um empreendimento de tal magnitude, bem como do eventual impacto financeiro do deslocamento do eixo da ferrovia, que no caso concreto não é grande, possibilitando análise

prévia da relação entre o aumento de custo da mudança do traçado e o benefício social gerado em virtude da preservação das 247 famílias ribeirinhas que vivem na região.

Em relação à variante dos Índios (lote 6), a alegação da Valec de que NÃO haveria a possibilidade de esperar a análise e a aceitação da Funai e do Ibama, em virtude do prazo estabelecido para a licitação das obras, evidencia que a licitação ocorreu antes da conclusão das análises e dos estudos necessários à elaboração do projeto básico. Ou seja, já havia traçado alternativo em estudo quando da realização da licitação.

Observa-se que, em relação às três citadas variantes do lote 6, 48,25% dos 159,31 km contratados encontram-se com estudo de variante do traçado em andamento, o que demonstra a ausência de ensaios e estudos prévios à contratação nos locais que a Valec pretende implantar o lote 6, contrariando o artigo 6º, inciso IX, alínea b, da Lei 8.666/1993, que dispõe que o projeto básico deve conter as soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a MINIMIZAR A NECESSIDADE de reformulação ou DE VARIANTES durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras.

Já em relação ao lote 7, observa-se que a Lei 11.772, de 17/9/2008, alterou o Plano Nacional de Viação (PNV), indicando na sua descrição os municípios de Barreiras e Luís Eduardo Magalhães como pontos de passagem.

A alegação da Valec de que houve dois estudos de traçado, um passando pelos dois municípios citados e outro passando somente por Barreiras, e o local escolhido foi em função das condições topográficas favoráveis, passando pelo município de Barreiras e NÃO passando pelo município de Luís Eduardo Magalhães, demonstra que a Valec entende que os municípios citados no PNV devem estar contemplados na região de influência beneficiada pela implantação da ferrovia, e não obrigatoriamente a ferrovia deve passar pelo município citado pelo PNV.

Caso a Valec entenda que os municípios citados devem obrigatoriamente ser cortados pela ferrovia, haveria evidente desrespeito à Lei 11.772/2008, que cita expressamente o município de Luís Eduardo Magalhães.

Como a Valec licitou traçado sem passar por município citado no PNV, verifica-se impertinente a alegação de que o desvio de traçado em forma de cotovelo foi obrigatório para atendimento à referida lei, motivo pelo qual o traçado próximo à BA-462 deveria ter sido estudado na fase de projeto básico, evidenciando a ausência de estudos que indiquem que o traçado licitado era a melhor opção, já que a região de influência e atendimento de um pátio ferroviário é bastante superior ao local exato da sua implantação.

O traçado nas proximidades da BA-462 possibilitaria redução da extensão da ferrovia, bem como eliminação de duas pontes sobre o Rio das Fêmeas e um viaduto sobre a BA-462, com implantação em região de topografia extremamente favorável.

Quanto à alegação de que estudos da Fundação Instituto de Administração (Fia) indicaram a necessidade de um polo de carregamento na região de Luís Eduardo Magalhães, na qual está inserido o município de Barreiras, verifica-se que o município de São Desidério possui divisa com os municípios de Barreiras e Luís Eduardo Magalhães, e também está ‘’inserido’’ na REGIÃO indicada pela Fia.

Já em relação à implantação das vias de acesso rodoviário ao pátio de Barreiras, a alegação da Valec de que o município de Barreiras assumiu, em consulta pública, o COMPROMISSO de implantar os 33,465 km necessários à interligação do pátio com a BR-020, verifica-se que, caso o município não implante o acesso rodoviário, o pátio construído pela Valec ficará inacessível, ou seja, há claro risco de prejuízo à funcionalidade do objeto em execução, motivo pelo qual tal alegação não deve ser acolhida, já que, na omissão do município, certamente a União intervirá para tornar funcional o elevado investimento contratado.

Diante do exposto, propõe-se a oitiva da Valec para que se manifeste acerca das irregularidades evidenciadas, bem como a audiência dos responsáveis pela aprovação do projeto básico que possibilitou a realização da licitação com tais irregularidades.

B) SELEÇÃO DE MÉTODO CONSTRUTIVO ANTIECONÔMICO E NÃO USUALMENTE APLICADO NAS OBRAS FERROVIÁRIAS PARA PRODUÇÃO DOS DIVERSOS TIPOS DE CONCRETO, A EXEMPLO DO CONCRETO PARA AS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS:

A alegação da Valec de que segue as composições do Sicro 2 do Dnit e por isso adotou a metodologia de produção dos concretos com o uso de betoneira de 320 ou 750 litros não deve ser acatada.

É notório que as empresas produzem o concreto para as obras de arte especiais nas suas usinas de concreto, inclusive com mobilização prevista na planilha orçamentária de cada um dos lotes. Quantdo a OAE fica distante da usina de concreto, a produção se dá por meio da mistura do concreto no próprio caminhão betoneira, o que é admitido como tecnicamente possível pelos fabricantes do referido equipamento.

Na manifestação da Valec, NENHUMA informação foi apresentada acerca da redução de custos em virtude da utilização de caminhão betoneira para misturar o concreto, tampouco sobre a possível utilização de usina móvel de concreto. Somente houve a apresentação de duas composições unitárias de produção de concreto, uma com betoneira de 320 litros e outra com USINA de concreto, AMBAS PREVISTAS NO SICRO 2.

Análise superficial das composições apresentadas demonstra que a alegada equivalência de preços entre as duas composições apresentadas não reflete a realidade dos serviços. Para tentar demonstrar a equivalência, a distância de transporte adotada para o serviço de transporte de concreto em caminhão betoneira foi de 50 km, extremamente superior aos 2 km de distância entre a usina de concreto e o local de aplicação na ponte sobre o Rio São Francisco (25 vezes superior). Já em relação ao lançamento do concreto, a consideração foi de lançamento MANUAL, o que é INCOMPATÍVEL com o porte das obras e NÃO é utilizado pelas construtoras, que adotam o lançamento MECANIZADO, por meio de bomba lança de concreto (Foto 2).

Sem adentrar em outras possíveis inconsistências das composições apresentadas, a exemplo do lançamento MANUAL do concreto, somente a alteração da distância de transporte de 50 km para 2 km no lote 5A provocaria redução R$ 97,15 por m³, com consequente superfaturamento potencial de R$ 3.013.991,32, considerando os 31.024,10 m³ de concreto do referido lote, em virtude da seleção de metodologia antieconômica e não aplicável ao caso concreto.

Ademais, o artigo 112, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2010, vigente à época da elaboração do orçamento base da licitação, autorizava a utilização de composições de preço unitário de tabelas formalmente aprovadas por entidade da administração pública federal, com o uso de custos unitários previstos no Sicro 2. Ou seja, a combinação do Princípio Constitucional da Economicidade com o referido dispositivo legal impõe à Valec a obrigação de licitar as suas obras com a seleção dos serviços tecnicamente e economicamente viáveis, não sendo razoável adotar composições do Sicro 2 que NOTADAMENTE NÃO são adotadas nas obras de grande magnitude e ONERAM excessivamente e desnecessariamente a Administração Pública.

Diante do exposto, propõe-se a oitiva da Valec para que se manifeste acerca das irregularidades evidenciadas, bem como a audiência dos responsáveis pela aprovação do projeto básico que possibilitou a realização da licitação com tais irregularidades.

Propõe-se, também, a oitiva dos consórcios construtores de cada um dos lotes, para que, caso queiram, se manifestem acerca das irregularidades evidenciadas, com possível impacto financeiro decorrente de eventual repactuação contratual.

C) INSUFICIÊNCIA DE SONDAGENS PARA CARACTERIZAÇÃO DOS MATERIAIS DE 1ª, 2ª, 3ª CATEGORIAS E SOLOS MOLES:

Inicialmente, verifica-se que todas as sondagens apresentadas pela Valec, nos locais de afloramentos rochosos indicados pela equipe de auditoria (lote 7), foram realizadas no âmbito dos trabalhos de elaboração do projeto executivo, justamente em virtude da AUSÊNCIA de sondagens nos referidos locais à época da elaboração do projeto básico, motivo pelo qual resta evidenciada a insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais de 1ª, 2ª e 3ª categorias, independentemente da atual indicação de que o ponto de afloramento rochoso indicado configura material de 2ª categoria.

Em relação à quantificação dos solos moles do lote 5, verifica-se que a Valec apresentou unicamente fotografias dos locais indicados, sem apresentar o relatório das sondagens com a indicação do número de golpes e a resistência à penetração dos materiais estudados, evidenciando a AUSÊNCIA dos estudos necessários à caracterização dos solos moles.

Ademais, as sondagens do projeto executivo realizadas entre o km 886+850 e o km 889+300 indicam a presença de solos arenosos, com impenetrável ao SPT da ordem de 1,45m, SEM a identificação do nível de água.

Tal ausência de estudos também é evidenciada às margens do Rio das Fêmeas, local onde o projeto executivo identificou grandes volumes de solos moles NÃO previstos pelo projeto básico, requerendo soluções de engenharia onerosas e complexas.

Diante do exposto, propõe-se a oitiva da Valec para que se manifeste acerca das irregularidades evidenciadas, bem como a audiência dos responsáveis pela aprovação do projeto básico que possibilitou a realização da licitação com tais irregularidades.

D) AUSÊNCIA DE PROJETO QUE DIMENSIONE E QUANTIFIQUE AS ARMADURAS DO CONCRETO ARMADO E AS SOLUÇÕES DAS FUNDAÇÕES DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS:

Quanto à ausência de projeto de armaduras das OAEs, a informação de que a Valec verifica a fundamentação de eventuais aumentos de quantitativos das armaduras das OAEs não possibilita a inclusão, nas planilhas orçamentárias do projeto básico, de quantitativos de armadura com mera adoção de taxa de armadura por metro cúbico de concreto, o que possibilita a ocorrência de grandes variações e aumentos dos valores contratuais, bem como a fragilidade da eventual quantidade de armadura prevista a maior ser medida no âmbito da execução do contrato.

A utilização de taxa de armadura deve ser utilizada em orçamentos preliminares para estudos de viabilidade, jamais em planilhas orçamentárias de projetos básicos que, conforme alega a própria Valec, devem conter um PRÉ-DIMENSIONAMENTO, que não pode ser confundido com a mera adoção de taxa de armadura.

No tocante ao dimensionamento das fundações das obras de arte especiais, a alegação da Valec de que a diversidade das soluções técnicas se deu em função das características do terreno e da viabilidade executiva NÃO pode ser acatada, uma vez que algumas OAEs sequer tiveram sondagens (duas pontes sobre o Rio das Fêmeas - lote 7) e outras tiveram furos insuficientes para a adequada avaliação das camadas de suporte das fundações (somente um furo de sondagem nas pontes sobre o Rio Galheirão, com 78,5m, e Rio Grande, com 258,5m - lote 7 - e somente oito furos na ponte sobre o Rio São Francisco, com 2.900m - lote 5A).

A informação de que, com exceção de algumas fundações de OAEs situadas na Serra do Espinhaço (lote 5), todas as fundações foram definidas em função das sondagens executadas na REGIÃO da obra, não elide o apontamento da insuficiência de sondagens, tampouco elide a AUSÊNCIA de sondagens em algumas OAEs, a exemplo das duas pontes sobre o Rio da Fêmeas. Na verdade, sondar a REGIÃO não é suficiente para cargas pontuais como as cargas das OAEs, que precisam de sondagens específicas, no local da respectiva obra, para a caracterização dos solos que receberão as cargas concentradas.

Quanto à alegação da Valec de que as primeiras avaliações das sondagens do projeto executivo indicam que o nível da base das fundações não se dará na profundidade do topo rochoso (de 20 a 30m) NÃO foi acompanhada de elementos técnicos que indiquem a profundidade definida pelo projeto executivo para assentamento das fundações da ponte sobre o Rio São Francisco (o projeto básico adotou a profundidade de 11m). Destaca-se que, mesmo que a profundidade adotada não alcance o topo rochoso, grandes variações de profundidade poderão ocorrer, com expressivo impacto financeiro.

Em relação ao entendimento da Valec de que o fato de o detalhamento do projeto executivo fazer parte do contrato de construção da ponte não necessariamente permite que a construtora defina o que irá executar, este estaria correto caso a construtora ficasse encarregada tão somente do DETALHAMENTO, porém o que agrava a situação dos projetos executivos das OAEs é o fato de que os projetos básicos são omissos e estabelecem o dimensionamento das estruturas, a quantificação das armaduras, além de não apresentarem sondagens suficientes para dimensionamento e escolha das soluções das fundações. Diversas OAEs sequer possuem sondagens, a exemplo das duas pontes sobre o Rio das Fêmeas (lote 7), e

outras OAEs possuem sondagens insuficientes, a exemplo das oito sondagens da ponte sobre o Rio São Francisco, que possui 2.900m.

Por fim, a afirmação da Valec de sua equipe técnica irá aferir todos os PROJETOS DETALHADOS PELAS CONSTRUTORAS, em especial as DIMENSÕES das peças e armações utilizadas, assim como as SOLUÇÕES e QUANTITATIVOS das fundações adotadas, evidencia que elementos e requisitos estabelecidos no inciso IX, do artigo 6º, da Lei 8.666/1993, NÃO foram respeitados, já que as soluções, quantidades e dimensões deveriam ser parte integrante do projeto básico.

Diante do exposto, propõe-se a oitiva da Valec para que se manifeste acerca das irregularidades evidenciadas, bem como a audiência dos responsáveis pela aprovação do projeto básico que possibilitou a realização da licitação com tais irregularidades.

E) INSUFICIÊNCIA DE ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DAS JAZIDAS DE AREIA E BRITA COM IMPACTO NO MODELO DE AQUISIÇÃO (COMERCIAL X EXPLORADA), NA DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE (DMT) E NO USO DE AREIA ARTIFICIAL, SUBPRODUTO DA BRITAGEM, PARA COMPOR O TRAÇO DOS DIVERSOS CONCRETOS:

Em relação à alegação da Valec de que pretende manter as distâncias de transportes contratuais das jazidas de areia e brita, ESTIMADAS na fase de projeto básico, já que PODEM variar para mais ou para menos, verifica-se que, como regra, as construtoras solicitam aditivos contratuais apenas quando há aumento das distâncias de transporte. Além disso, não pode a Administração Pública ter enriquecimento sem causa, motivo pelo qual a inexistência de jazida inicialmente prevista pode, conforme o caso concreto, implicar a revisão contratual.

Ressalta-se que, usualmente, há SUBSTANCIAL REDUÇÃO da distância de transporte inicialmente planejada, a exemplo da consideração de 50 km para transporte da brita para fabricação dos dormentes do lote 5, em vez dos 2 km efetivamente necessários, identificados quando da vistita ao local das obras, bem como da consideração de 70 km em rodovia não pavimentada e 50 km em rodovia pavimentada (total de 120 km) para transporte da brita para os concretos da ponte sobre o Rio São Francisco, lote 5A, em vez dos 26,4 km efetivamente necessários, identificados quando da vistita ao local das obras.

Somente no lote 5, o impacto financeiro do potencial superfaturamento decorrente da redução da distância de transporte da brita para fabricação dos 300.000 dormentes é da ordem de R$ 1.642.110,00, considerando a redução dos 50 km previstos para os 2 km efetivamente necessários.

Já em relação ao lote 5A, referente à construção da ponte sobre o Rio São Francisco, o impacto financeiro do potencial superfaturamento decorrente da redução da distância de transporte da brita para a produção dos diversos concretos é da ordem de R$ 1.497.724,68, considerando os concretos de 25 e 35 MPa e a redução dos 120 km previstos para os 26,4 km efetivamente necessários.

Destaca-se que os demais lotes também possuem distâncias de transportes ESTIMADAS no projeto básico superiores ao necessário, a exemplo da previsão de 50 km para transporte da brita para os dormentes do lote 6, em vez dos 5,42 km verificados em campo, o que implica em valores bastante superiores aos inicialmente apontados para evidenciar a irregularidade.

Quanto à possibilidade do uso de areia artificial, subproduto da britagem, na produção dos concretos, a Valec alega que sempre analisa a possibilidade alternativa de utilização de materiais, dentre os quais a areia artificial. Porém, nos projetos básicos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Fiol, a equipe de auditoria não identificou NENHUM estudo acerca da possibilidade do uso da areia artificial, tampouco há previsão contratual para tal utilização.

O cálculo exemplificativo da produção de 51.986 m³ de areia artificial no lote 1 da Fiol, que precisará de 144.755 m³ de agregado miúdo, evidencia a possibilidade de substituição 36% da areia natural pela areia artificial produzida como subproduto da britagem, caso economicamente viável, na composição dos concretos. Destaca-se que o uso da areia artificial é tecnicamente possível, a exemplo do traço do concreto para OAEs usado pela Andrade Gutierrez nos lotes 13 e 14 da FNS (Documento 2).

Por fim, a ausência de coincidência entre o período de produção da areia artificial e o período de necessidade de agregado miúdo para concreto não impede o uso da areia artificial, principalmente em virtude da alegação da própria Valec de que o volume produzido do referido insumo não seria suficiente

para substituição total da areia natural. Destaca-se o benefício ambiental gerado pelo aproveitamento de parte do subproduto da britagem.

Diante do exposto, propõe-se a oitiva da Valec para que se manifeste acerca das irregularidades evidenciadas, bem como a audiência dos responsáveis pela aprovação do projeto básico que possibilitou a realização da licitação com tais irregularidades.

Propõe-se, também, a oitiva dos consórcios construtores de cada um dos lotes, para que, caso queiram, se manifestem acerca das irregularidades evidenciadas, com possível impacto financeiro decorrente de eventual repactuação contratual.

F) ADOÇÃO NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DE 'SERVIÇOS POR ADMINISTRAÇÃO', COM AS QUANTIDADES EM HORAS DE MÁQUINAS E PESSOAL, SEM A IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO QUE SE PRETENDE EXECUTAR:

A alegação da Valec de que o critério de medição e pagamento dos caminhos de serviço possibilita a remuneração da execução de acessos ao eixo da ferrovia, não autoriza a consideração, nas planilhas orçamentária e contratual, de equipamentos e pessoal com unidade de medida em ‘’hora’’, sem vinculação específica com os serviços que se pretende executar, configurando item genérico, em desconformidade com o artigo 6º, inciso IX, c/c o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Ademais, os serviços de desmatamento, de destocamento, de corte e de aterro destinados à abertura de acessos, são facilmente mensuráveis em quantidade e custo, eliminando o subjetivismo e a discricionariedade na apuração das horas trabalhadas para remunerar os caminhos de serviço.

Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria chegou a diversos pontos do eixo da ferrovia por meio da utilização de vias municipais e acesso de propriedades rurais. Os serviços de escavação, carga e transporte constantes da planilha orçamentária da Valec já contemplam motoniveladora para a promoção dos melhoramentos necessários.

Por fim, a afirmação de que tais serviços somente serão medidos ‘’quando necessários’’ aponta para a previsão de itens na planilha orçamentária sem o adequado planejamento acerca da sua necessidade, evidenciando a deficiência do projeto básico.

Diante do exposto, propõe-se a oitiva da Valec para que se manifeste acerca das irregularidades evidenciadas, bem como a audiência dos responsáveis pela aprovação do projeto básico que possibilitou a realização da licitação com tais irregularidades.

Propõe-se, também, a oitiva dos consórcios construtores dos lotes 5, 6 e 7, para que, caso queiram, se manifestem acerca das irregularidades evidenciadas, com possível impacto financeiro decorrente de eventual repactuação contratual.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto verifica-se que os elementos estabelecidos no inciso IX, do artigo 6º, da Lei 8.666/1993, NÃO foram respeitados, a exemplo das alíneas 'a', 'c', 'd' e 'f', que dispõem que o projeto básico deve conter:

a - as soluções técnicas globais e localizadas, SUFICIENTEMENTE DETALHADAS, de forma a MINIMIZAR a necessidade de reformulação ou de VARIANTES durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c - identificação dos TIPOS DE SERVIÇOS A EXECUTAR e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e

d - informações que possibilitem o estudo e a dedução de MÉTODOS CONSTRUTIVOS;

f - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em QUANTITATIVOS de serviços e fornecimentos PROPRIAMENTE AVALIADOS.

Ou seja, o projeto básico licitado NÃO detalhou suficientemente as soluções técnicas, NÃO minimizou a necessidade de variantes já que a Valec tinha informações prévias à licitação acerca da necessidade futura de alteração de traçado, NÃO identificou os tipos de serviços das fundações, já que sequer contemplou as devidas sondagens de algumas das OAEs, não selecionou métodos construtivos adequados para a produção dos concretos das OAEs e NÃO quantificou adequadamente as armaduras e as fundações das OAEs e os materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles.

Por fim, observa-se que as irregularidades e impropriedades evidenciadas nos lotes 5, 5A, 6 e 7 são potencializadas no lote 5A, que é específico para a construção de uma ponte sobre o Rio São Francisco, em virtude de tal lote possuir R$ 58.174.326,54 (43,1%) para os serviços de fundações e R$ 33.123.312,60 para os serviços de armadura (24,5%), ambos com insuficiência de dados para dimensionamento e quantificação, e ainda R$ 13.593.352,33 para os serviços de concreto (10,1%) com consideração indevida de produção em betoneira em vez de usina, totalizando 77,7% dos serviços contratados com impropriedades ou indefinições. Tal fato é agravado pela previsão contratual de o próprio consórcio construtor ser o responsável pela elaboração do projeto executivo, projeto esse que será responsável por suprir as graves omissões do projeto básico e será elaborado pelo consórcio que é diretamente interessado nas definições que deveriam ser pré-existentes e estão sob a sua responsabilidade.

3.1.10 - Responsáveis:

Nome: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida - CPF: 341.332.917-00 - Cargo: Superintendente de Projetos da Valec (desde 1/9/2008)

Conduta: Elaborar e aprovar a análise técnica que subsidiou a aprovação, pela Diretoria Executiva da Valec, dos projetos básicos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, em desconformidade com os art. 6º, inciso IX, art. 7º, § 2º, e art. 12 da Lei 8.666/1993, em que foram identificadas as seguintes irregularidades:

a.1) ausência dos estudos prévios necessários para a definição do traçado dos lotes 6 e 7, que resultou em alterações de traçados posteriores à contratação, proporcionando a futura execução de obra em trecho sem investigação geotécnica associada;

a.2) insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles nos lotes 5, 6 e 7;

a.3) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

a.4) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos, nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

a.5) adoção na planilha orçamentária de "Serviços por Administração", com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar, nos lotes 5, 6 e 7; e

a.6) ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras do concreto armado e as soluções das fundações das obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7.

Nexo de causalidade: A aprovação possibilitou a realização da licitação com base em projeto básico deficiente, que pode ocasionar a desconfiguração do objeto, alterações acima dos limites estabelecidos no art. 65 da Lei de Licitações e possibilidade do uso de outra contratação para executar remanescente de obra.

Culpabilidade: Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é passível de responsabilização.

3.2 - Adiantamento de pagamentos.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A situação verificada não se enquadra dentre as previstas no artigo 94, §1°, inciso IV, da Lei 12.309 de agosto de 2010 (LDO 2011), aptas a ensejar o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, pois não foi possível afirmar que há dano materialmente relevante em relação ao valor total contratado.

3.2.2 - Situação encontrada:

Houve adiantamento de pagamento de 230.000 grampos elásticos, no valor de R$ 2.021.700,00, no âmbito do contrato de execução do lote 7 da Ferrovia Oeste-Leste, contrariando a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec, bem como os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

A Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec versa sobre a especificação de material de superestrutura para o acessório ferroviário 'grampo elástico'.

Os itens onze e doze da referida norma tratam, respectivamente, dos critérios de medição e forma de pagamento dos grampos elásticos estabelecendo que: medição e pagamento de 85% do valor relativo à quantidade fornecida quando do recebimento das peças no CANTEIRO DA OBRA; medição e pagamento de 10% do valor correspondente ao total de grampos montados na grade; e 5% do valor correspondente ao total de grampos montados na grade, quando da conclusão da montagem da grade do lote.

Ou seja, a medição e o pagamento da primeira parcela (85%) dos grampos elásticos somente devem ser realizados após a efetiva entrega dos grampos na respectiva OBRA.

Destaca-se que a obrigatoriedade de realização da medição e do pagamento dos grampos mediante a efetiva entrega na respectiva obra obedece não só à Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec, como também ao disposto nos artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõem que 'O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação' e que 'A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base [...] o contrato [...] e os comprovantes da entrega de material [...]'.

Ocorre que, na 4ª medição do lote 7 da Fiol, de 25/5/2011, referente aos serviços realizados entre 26/4/2011 e 25/5/2011, houve medição e pagamento de 230.000 grampos elásticos, SEM a entrega de nenhuma remessa de grampo na referida obra, configurando adiantamento de pagamento do valor total medido de R$ 2.021.700,00, contrariando os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964.

A 'Planilha de material' (Documento 1, p. 1) elaborada pela empresa STE, supervisora do lote 7, indica que, apesar da 4ª medição ser referente aos serviços e materiais entregues até 25/5/2011, o primeiro carregamento de 21.000 grampos chegou à obra somente no dia 25/6/2011, um mês após a medição dos materiais. O segundo carregamento de 19.500 grampos chegou em 28/6/2011 e o terceiro e último carregamento de 25.580 grampos chegou em 29/6/2011. Em vistoria realizada nos dias 7 e 8/7/2011, a equipe visitou o galpão onde os grampos recebidos estavam estocados e confirmou que, naquela data, havia somente 66.080 grampos dos 230.000 medidos.

Ou seja, em respeito à norma de medição e pagamento da Valec e à Lei 4.320/64, NENHUM grampo elástico deveria ter sido medido e nem pago na 4ª medição, caracterizando adiantamento de pagamento.

Segundo carta do consórcio construtor, a previsão de entrega dos 163.920 grampos medidos, pagos e NÃO entregues na obra era para o período compreendido entre os dias 11 e 18/7/2011, em diversos carregamentos (Documento 1, p.2).

Destaca-se que mesmo havendo nota fiscal do consórcio construtor confirmando a compra dos 230.000 grampos elásticos no mês de maio, a medição e pagamento deveriam ser somente quando da efetiva entrega do material na obra, bem como correspondente a 85% do total de grampos comprados, conforme a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec.

A ordem de serviço emitida pela Valec para início do lote 7, assinada pelo Diretor Presidente e Diretor de Engenharia da Valec em 20/5/2011, contempla os dormentes de concreto e os acessórios ferroviários, dentre os quais os grampos elásticos. Em 21/5/2011, o consórcio construtor realizou o pedido dos grampos (Documento 1, p.3) e, em 25/5/2011, os grampos foram medidos FORA da obra.

Ressalta-se que as obras do lote 7 sequer possuem Licença de Instalação, o que impossibilita o início das obras de implantação do eixo da ferrovia e, consequentemente, torna distante e imprevisível o momento de aplicação dos grampos comprados, medidos, pagos e até então NÃO entregues.

Além da medição dos serviços de mobilização, instalação e administração local, o único item de planilha medido foi o 8.1.3.1, referente aos grampos elásticos, e a medição foi IRREGULAR, já que as evidências apontam a ausência de entrega dos grampos à época da medição (25/5/2011), e mesmo em 8/7/2011, data da vistoria 'in loco', somente 66.080 grampos elásticos encontravam-se na obra.

A medição IRREGULAR dos grampos elásticos foi atestada pelo Engenheiro Residente da Valec Nelson Gonçalves e pelo Superintendente Regional da Valec Ricardo H. de S. Wanderley.

Em resposta ao Ofício de Requisição 07-269/2011/Secob-4, o Superintendente de Construção da Valec Fiol manifestou-se nos seguintes termos:

- a previsão de entrega dos grampos elásticos é de 45 a 60 dias após o pedido;

- um prazo adicional de 30 dias deve ser considerado para efeito de eventuais atrasos na fabricação ou entrega; e

- a aplicação dos grampos elásticos e demais acessórios será no 8º mês após o início dos serviços nos lotes 5 e 7 e será no 12º mês após o início dos serviços no lote 6.

Ou seja, tais informações demonstram a total desnecessidade de aquisição dos acessórios ferroviários para as obras da Fiol no presente momento, não só pela distância maior do que noventa dias para iniciar a aplicação dos acessórios ferroviários (no mínimo oito meses), como também pela AUSÊNCIA de Licença de Instalação ambiental para os lotes 5, 6 e 7 da Fiol, evidenciando ainda maior distância entre o momento da aquisição e o momento da real utilização de tais materiais.

Além disso, os pagamentos desse item no início da obra tendem a capitalizar desnecessariamente as empresas contratadas, o que favorece a ocorrência do 'jogo de cronograma'. O jogo de cronograma acontece quando a parcela mais vantajosa de um contrato, do ponto de vista econômico-financeiro, se concentra na fase inicial do cronograma cujas etapas posteriores não apresentam a mesma atratividade. Nesses casos, a empresa contratada pode ter um incentivo para abandonar a obra ou até mesmo não executar os serviços remanescentes como deveria.

Em que pesem as considerações do presente achado tratarem especificamente do adiantamento de pagamento evidenciado em relação aos grampos elásticos, raciocínio semelhante pode ser empregado para os demais materiais da superestrutura ferroviária.

Observa-se que o item 7.3, letra k, do anexo I (Termo de Referência) do Edital de Concorrência 13/10 estabelece que uma das tarefas de responsabilidade da supervisora é 'Elaborar as medições dos serviços realizados pela construtora, executando todos os serviços necessários a sua quantificação - levantamentos de campo, memória de cálculo e montagem da medição de acordo com o padrão estabelecido pela VALEC'.

Ou seja, a medição IRREGULAR dos grampos elásticos foi elaborada e assinada pelo Coordenador Técnico Alexandre Carrara da STE Engenharia S.A., supervisora do lote 7 da Fiol, cabendo à Valec a tomada das medidas ou sanções contratuais cabíveis à referida supervisora. Destaca-se que o citado Coordenador Técnico não é o mesmo profissional que pontuou na qualificação da equipe técnica da Proposta Técnica da STE referente à licitação para contratação da supervisora, o que será tratado em achado de auditoria específico.

Por fim, importa destacar que o achado de adiantamento de pagamento dos grampos elásticos deste relatório evidencia a materialização do 'risco de medição antecipada' dos acessórios ferroviários, previsto no Despacho de 13/7/2011, que proferiu medida cautelar determinando à Valec que suspendesse as ordens de serviço e se abstivesse de realizar medições de dormentes de concreto e acessórios ferroviários, dentre os quais os grampos elásticos, até que o TCU decida sobre o mérito (TC 008.839/2011-5).

A análise da ausência de parcelamento para aquisição dos materiais para superestrutura ferroviária, dentre os quais o acessório grampo elástico, está sendo realizada no âmbito do TC 008.839/2011-5.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 60/2010, 8/11/2010, Execução sob o regime de empreitada por preço unitário de obras e serviços de engenharia para a implantação do sub-trecho da Ferrovia de Integração Oeste Leste compreendido entre Ilhéus/BA e Barreiras/BA, lote 07, do Rio das Fêmeas (km 504 + 800) até a Estrada Vicinal de Acesso à BR-135 (km 665 + 920), com extensão de 161,12 km., Consórcio Oeste Leste Barreiras.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)

3.2.6 - Critérios:

Lei 4320/1964, art. 62;  art. 63, § 2º, inciso II;  art. 63, § 2º, inciso III

Especificação de Materiais - Grampo Eslástico, 80-EM-044A-58-8014 - Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

3.2.7 - Evidências:

Controle de entrega dos grampos elásticos - Documento 1, folhas 1/3.

3.2.8 - Medidas corretivas:

Estornar os valores pagos indevidamente, referentes aos grampos não entregues e referentes à falta da retenção de 15% prevista nas normas de medição e pagamento da Valec.

3.2.9 - Conclusão da equipe:

Diante do exposto, propõe-se realizar audiência dos responsáveis da Valec pelo pagamento indevido, bem como determinar à Valec a constituição de processo para a adoção das medidas ou sanções contratuais cabíveis em relação à STE Engenharia S.A., responsável pela elaboração da 4ª Medição do lote 7 contemplando serviços não realizados, no âmbito do Contrato 101/2010 para supervisão do lote 7 da Fiol.

3.2.10 - Responsáveis:

Nome: Ricardo Humberto de Souza Wanderley - CPF: 125.838.474-49 - Cargo: Superintendente da Valec, lotado em Barreiras (desde 1/4/2010)

Conduta: Aprovar a 4ª Medição do lote 7 da Fiol contemplando 230.000 grampos até então não entregues, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, contrariando os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964, bem como a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec.

Nexo de causalidade: A aprovação da 4ª Medição do lote 7 da Fiol possibilitou o adiantamento de pagamento 230.000 grampos até então não entregues.

Culpabilidade: É razoável ao responsável ter conhecimento dos critérios de medição da própria Valec para controlar a realização dos serviços e aquisição dos materiais necessários à execução das obras.

Nome: Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves - CPF: 077.415.456-04 - Cargo: Assessor I - Fiscal das Obras da Fiol, lotado em São Desidério (desde 17/11/2010)

Conduta: Aprovar a 4ª Medição do lote 7 da Fiol contemplando 230.000 grampos até então não entregues, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, contrariando os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964, bem como a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec.

Nexo de causalidade: A aprovação da 4ª Medição do lote 7 da Fiol possibilitou o adiantamento de pagamento 230.000 grampos até então não entregues.

Culpabilidade: É razoável ao responsável ter conhecimento dos critérios de medição da própria Valec para controlar a realização dos serviços e aquisição dos materiais necessários à execução das obras.

3.3 - Ausência de critérios objetivos para o julgamento de proposta técnica.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A situação verificada não se enquadra dentre as previstas no artigo 94, §1°, inciso IV, da Lei 12.309 de agosto de 2010 (LDO 2011), aptas a ensejar a suspensão cautelar da execução física, orçamentária e financeira dos contratos, pois não foi possível aferir se há dano materialmente relevante em relação ao valor contratado.?

3.3.2 - Situação encontrada:

Trata-se do caráter subjetivo dos critérios de julgamento das propostas técnicas estabelecidos na Concorrência 13/2010, da Valec.

A Concorrência 13/2010 foi do tipo técnica e preço, e teve por objeto a contratação de empresa para execução de serviços técnicos profissionais especializados para SUPERVISÃO dos oito lotes das obras de implantação da EF-334 - Ferrovia de Integração Oeste Leste - Fiol, Trecho: Ilhéus/BA - Barreiras/BA.

O escopo desta fiscalização abrange o trecho que vai de Caetité/BA até Barreiras e corresponde aos lotes 5, 5A, 6 e 7. Os lotes 1, 2, 3 e 4 da Fiol, que não foram objeto desta auditoria, podem apresentar as mesmas impropriedades relacionadas à subjetividade dos critérios de julgamento das propostas técnicas, visto que também foram licitados por meio do mesmo edital.

Conforme detalhado no item 3 do anexo II da Concorrência 13/2010, a Nota Final (NF) para classificação é composta de 80% da Nota da Proposta Técnica (NPT) e de 20% da Nota da Proposta de Preços (NPP).

A pontuação referente à Nota da Proposta Técnica está descrita no item 5.6.9 do edital, que estabelece os parâmetros de julgamento das propostas técnicas, cuja nota pode variar de 0 a 100 pontos, distribuídos em quatro tópicos, a saber: 'Conhecimento das variáveis envolvidas no trabalho' (máximo: 20 pontos), 'Plano de trabalho' (máximo: 35 pontos), 'Capacidade da equipe técnica' (máximo: 35 pontos) e 'Capacidade técnica da licitante' (máximo: 10 pontos). Cada um desses tópicos foi detalhado no anexo II do certame, que define os critérios de avaliação das propostas.

Com relação aos tópicos 'Conhecimento das variáveis envolvidas no trabalho' e 'Plano de trabalho', que podem juntos alcançar 55 dos 100 pontos distribuídos para a nota técnica, ou seja, 44% da Nota Final, verifica-se que foram descritos de maneira vaga, conforme abaixo reproduzido:

'1.1 CONHECIMENTO DAS VARIÁVEIS ENVOLVIDAS NO TRABALHO

A licitante deverá mostrar conhecimento de todas as circunstâncias da execução dos serviços no lote, inteirando-se de todas as variáveis envolvidas no trabalho, inclusive de possíveis problemas capazes de afetar os trabalhos de construção e proceder uma análise geral dos serviços a serem realizados.

A exposição descritiva desse conhecimento deverá ser apresentada por meio de um relatório com, no máximo, 20 (vinte) páginas, incluindo texto redigido em letra no formato MS-Word Arial 11, gráficos e quadros no formato A4.

Serão admitidos quadros ou gráficos em formato A3 dobrados sendo os mesmos computados como uma página em A4. Não serão considerados relatórios que excederem a esse limite de páginas;

1.1.1 Critérios de Pontuação

TEMAS DE ABORDAGEM - PONTUAÇÃO MÁXIMA

Conhecimento do trabalho a ser realizado - 5,0

Problemas que podem afetar os trabalhos de construção - 7,5

Análise Geral dos Serviços - 7,5

Total - 20,0

1.2 PLANO DE TRABALHO

Deverá ser desenvolvido com base no conhecimento do trabalho e na análise geral dos serviços a serem realizados pela licitante (item 1.1). A licitante deverá expor o seu Plano de Trabalho, em relatório de no máximo 30 (trinta) páginas, incluindo texto redigido no formato MS-Word Arial 11, gráficos e quadros no formato A4.

Serão admitidos quadros ou gráficos em formato A3 dobrados sendo os mesmos computados como uma página em A4. Não serão considerados relatórios que excederem a esse limite de páginas.

O conteúdo da matéria deverá focalizar a relação e descrição das atividades, as metodologias e processos de execução dos serviços, o fluxograma das informações, a programação e a organização da licitante para execução das atividades.

1.2.1 Critérios de Pontuação

A pontuação a ser atribuída decorrerá da maior ou menor adequação do plano de trabalho às necessidades de informação da VALEC, ao modelo de gestão de execução dos serviços e a organização da licitante para execução dos serviços de supervisão.

Ao Plano de Trabalho serão atribuídas as notas abaixo relacionadas, observando os critérios destacados na planilha referencial abaixo:

TEMAS DE ABORDAGEM - PONTUAÇÃO MÁXIMA

Relação e Descrição das Atividades - 15,0

Modelo de Gestão de Execução dos Serviços - 10,0

Fluxograma das Informações e Organização para Execução dos Serviços - 15,0

Total - 35,0'

O julgamento dos itens 'Conhecimento das variáveis envolvidas no trabalho' e 'Plano de trabalho' é totalmente subjetivo, uma vez que não há padrão a ser seguido. Primeiramente, a redação do que deve ser abordado em cada item não é precisa, de modo que cada licitante elaborará uma proposta técnica com

conteúdo diferente. E a forma de julgamento também não possui um direcionamento preciso. Como não há padrão de preenchimento das propostas técnicas, tampouco haverá precisão no que será considerado 'insuficiente', 'regular', 'bom' ou 'adequado'.

Para ilustrar essa subjetividade, basta imaginar que, caso o julgamento fosse efetuado por gestores diferentes individualmente, cada um deles atribuiria nota diversa ao licitante, de acordo com a sua visão ou o seu entendimento do que deve constar no 'Conhecimento das variáveis envolvidas no trabalho' e 'Plano de trabalho', e se o assunto foi abordado ou não e de maneira suficiente ou insuficiente.

A elaboração do 'Plano de trabalho', em especial dos subitens 'Relação e Descrição das Atividades', 'Modelo de Gestão de Execução dos Serviços' e ' Fluxograma das Informações e Organização para Execução dos Serviços', pela contratada demonstra que a Valec não elaborou o projeto básico de sua licitação com todos os detalhes exigidos pela Lei 8.666/93. Cabe à Valec indicar as atividades a serem desenvolvidas pela empresa, e não a esta informar o que vai fazer. E é dever da Valec estabelecer os controles, e não deixar para a empresa delimitar o que deve ser fiscalizado. Isso é uma afronta aos arts. 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, § 4º, que tratam do projeto básico e da exigência de quantitativo de serviços na Lei 8.666/93.

Essa falta de critérios objetivos de julgamento fere vários artigos da Lei 8.666/1993: o art. 3º que estabelece o princípio do julgamento objetivo; o art. 40, inciso VII, o qual determina que o edital deve conter critérios para julgamento com disposições claras e parâmetros objetivos; o art. 44, § 1º, que veda a utilização de critérios subjetivos no julgamento que possam interferir na igualdade entre os licitantes; e o art. 45 que estabelece que a comissão deve realizar julgamento objetivo, 'de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.'

Com relação ao tópico 'Capacidade da equipe técnica', tem-se que ele representa 35% da Nota da Proposta Técnica e 28% da Nota Final, e os critérios de julgamento também são subjetivos. A qualidade do serviço prestado pelas empresas de supervisão está calcada na qualificação do seu pessoal, motivo pelo qual os parâmetros de julgamento devem primar pela objetividade.

A subjetividade pode ser verificada, entre outras coisas, na forma de pontuação da equipe técnica ('Coordenador do Contrato', 'Coordenador Técnico', 'Profissional Sênior I', 'Profissional Sênior II' e 'Profissional Sênior III'). Foi estabelecido, no item 1.3.2 do anexo II da Concorrência 13/2010, um valor máximo para o quesito 'tempo de formação' e um valor máximo para o quesito 'experiência profissional', conforme item 1.3.2 do anexo II do edital, abaixo reproduzido:

'1.3.2 – Forma de Pontuação
a) Coordenador do Contrato – Profissional responsável:
Tempo de formação: Valor máximo = 3,0 (três) pontos;
Experiência profissional: Valor máximo = 6,0 (seis) pontos.
b) Coordenador Técnico:
Tempo de formação: Valor máximo = 2,0 (dois) pontos;
Experiência profissional: Valor máximo = 6,0 (seis) pontos.
c) Profissional Sênior I:
Tempo de formação: Valor máximo = 2,5 (dois vírgula cinco) pontos;
Experiência profissional: Valor máximo = 4,5 (quatro vírgula cinco) pontos.
d) Profissional Sênior II:
Tempo de formação: Valor máximo = 2,0 (dois) pontos;
Experiência profissional: Valor máximo = 4 (quatro) pontos.
e) Profissional Sênior III:
Tempo de formação: Valor máximo = 1,0 (um) ponto;
Experiência profissional: Valor máximo = 4,0 (quatro) pontos.'

Não estão definidos quantos pontos equivalem a um ano de formado ou quanto vale cada comprovante de experiência. Esse tipo de situação possibilita que o julgamento acerca da capacidade técnica ocorra sem critérios claros, sem a identificação real do que se pretenda pontuar.

Questionados no Ofício de Requisição 5-269/2011 sobre o fato de o edital somente informar a pontuação máxima, sem estabelecer, objetivamente, como alcançar cada ponto, a Valec encaminhou o

Memorando 64-7-2011-SUCON, no qual apenas transcreveu partes do edital, sem, no entanto, fazer considerações sobre quanto 'tempo de formação' ou qual 'experiência profissional' equivalem a um ponto. Essas informações prestadas pela Valec não foram suficientes para elidir a irregularidade acerca da falta de objetividade dos critérios de julgamento das propostas técnicas.

A inexistência de critérios objetivos, além de permitir que o julgamento das propostas da equipe técnica se torne tendencioso, dá margem a substituições não amparadas pela Lei 8.666/1993, ou seja, sem que os substitutos possuam os mesmos requisitos dos profissionais que foram qualificados na licitação. Nesse caso, corre-se o risco potencial de perda de qualidade por troca de pessoal sem garantia das qualificações apresentadas à época da licitação, e há também risco potencial de lesão ao Erário, pois esta troca gera a possibilidade de não correspondência entre o pessoal contratado e o pago.

Quanto aos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Fiol, nota-se que a maioria das empresas classificadas obtiveram pontuação máxima no tópico referente à qualificação da equipe técnica, ou seja, 35 pontos, representando 28% da Nota Final. E os vencedores dos certames para os respectivos lotes não têm hoje em seus boletins de medição a equipe técnica que foi qualificada na licitação.

Ao se comparar o edital da Valec com minuta de edital padrão do Dnit (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), disponível no site http://www.dnit.gov.br/licitacoes/minutas-de-edtais-padrao/editais-de-obra/minutas-com-consorcio/edital-padrao-concorrencia-supervisao-com-consorcio.doc, pode-se mensurar mais facilmente o quão subjetivos estão os critérios de avaliação de proposta técnica da Concorrência 13/2010 da Valec.

No edital padrão do Dnit existe uma cláusula que determina que 'Somente será possível a substituição de integrantes da equipe técnica por outros que, na forma deste Edital, tenham o seu currículo analisado e alcancem pontuação igual ou superior aos substituídos.' No edital da Valec consta que a substituição estará sujeita à aprovação da Valec após a análise curricular do profissional, no entanto não vincula a aprovação da subtituição a um currículo que alcance pontuação, no mínimo, igual a do substituído.

Com relação ao exame das propostas técnicas, o edital padrão do Dnit estipula que ela ocorrerá com base em dois quesitos objetivos, 'Capacidade Técnica da Proponente' e 'Capacidade da Equipe Técnica'. Ressaltando que a avaliação da capacidade técnica da proponente está vinculada ao tempo de atuação (para cada dois pontos, há determinado intervalo de tempo de atuação) e à experiência da proponente (pontuação vinculada à apresentação de atestado). Quanto à avaliação da equipe técnica, a pontuação está vinculada ao número de atestados, havendo um limite de atestados que podem ser apresentados para cada profissional. Situação bastante diversa da evidenciada no edital da Valec, cujos critérios de julgamento de proposta técnica demonstram ausência de objetividade.

OBSERVAÇÕES SOBRE O LOTE 5:

Quanto ao lote 5, sagrou-se vencedor o Consórcio Supervisão Fiol, sendo que as notas das propostas técnicas dos demais concorrentes ficaram muito próximas, com destaque para as notas referentes à capacitação da equipe técnica, em que a maioria obteve a pontuação máxima, ou seja, 35 pontos. Essas informações podem ser consultadas no relatório técnico da Concorrência 13/2010 para o lote 5:

Consórcio Supervisão Fiol – Bahia: 86,88
- 18,13 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 23,75 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

Ecoplan Engenharia Ltda.: 85,63
- 16,88 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 23,75 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

STE Serviços Técnicos de Engenharia S/A: 83,13
- 13,13 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;

- 25,00 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

Consórcio Norte Sul: 75,00

- 12,50 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 17,50 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

Astep Engenharia Ltda.: 70,88

- 11,88 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 20,00 pontos: Plano de Trabalho;
- 29,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

A equipe técnica do consórcio vencedor que foi avaliada na licitação para o lote 5 era formada pelos profissionais:

Victor Abel Grostein - Nível P0 - Coordenador do Contrato;

Ettore José Bottura - Nível P0 - Coordenador Técnico;

Alfredo de Souza Queiroz Filho - Nível P1-I - Profissional Sênior I (Engenheiro de Superestrutura);

Rogério Costa Lima - Nível P1-II - Profissional Sênior II (Engenheiro de OAE); e

Marcos Mesquita Monteiro - Nível P1-III - Profissional Sênior III (Engenheiro de Drenagem e OAC).

Contudo, constata-se que os trabalhos estão sendo executados, desde as primeiras medições, por outra equipe, conforme pode ser observado nos boletins de medição do Contrato 98/2010, relativo à supervisão do lote 5 da Fiol.

Nas medições 3 e 4, consta que Lincoln Pedroso de Moraes assinou a memória de cálculo como Coordenador do Contrato. O profissional que pontuou na licitação foi Victor Abel Grostein.

Nas medições 3, 4 e 5, consta João Luiz Sales de França como Coordenador Técnico, mas quem pontuou foi Ettore José Bottura.

Nas medições 4 e 5, consta Josemar Lucio da Nobrega como Profissional Sênior I- PI, mas quem pontuou foi Alfredo de Souza Queiroz Filho.

OBSERVAÇÕES SOBRE O LOTE 5A:

Quanto ao lote 5A, sagrou-se vencedor o Consórcio Strata - LBR - Direção, sendo que as notas das propostas técnicas dos demais concorrentes ficaram muito próximas, com destaque para as notas referentes à capacitação da equipe técnica, em que a maioria obteve a pontuação máxima, ou seja, 35 pontos. Essas informações podem ser consultadas no relatório técnico da Concorrência 13/2010 para o lote 5A:

Consórcio Strata-lBR-Direção: 87,00

- 16,25 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 28,75 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 7,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

Ecoplan Engenharia Ltda.: 85,63

- 16,88 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 23,75 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

Consórcio Supervisor Ef-334: 85,01

- 10,01 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 30,00 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

Consórcio Norte Sul: 78,75
- 16,25 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 17,50 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.
ONA s/a engenharia, comércio e indústria (*) 58,76
- 3,76 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 17,50 pontos: Plano de Trabalho;
- 30,50 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 7,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.
(*) A empresa foi desclassificada por não ter atendido ao item 5.6.9.c do edital

A equipe técnica do consórcio vencedor que foi avaliada na licitação para o lote 5A era formada pelos profissionais:

Paulo Romeu Assunção Gontijo - Nível P0 - Coordenador do Contrato;
Paulo César Maia Vieira - Nível P0 - Coordenador Técnico;
Napoleão Guedes de Medeiros - Nível P1-I - Profissional Sênior I (Engenheiro de Superestrutura);
Francisco Assunção de Almeida - Nível P1-II - Profissional Sênior II (Engenheiro de OAE); e
Eduardo Quirino dos Santos - Nível P1-III - Profissional Sênior III (Engenheiro de Drenagem e OAC).

Contudo, constata-se que os trabalhos estão sendo executados, desde a primeira medição, por outra equipe, conforme pode ser observado nos boletins de medição do Contrato 99/2010, relativo à supervisão do lote 5A da Fiol.

Nas medições 3, 4, 5 e 6, consta Odemar Oliveira Mascarenhas na função de Profissional Sênior I - P-I. O profissional que pontuou foi Napoleão Guedes de Medeiros.

Na medição 6, consta Otávio Gonçalvez Vicente Ribeiro como Coordenador do Contrato, sendo que Paulo César Maia Vieira foi quem pontuou na licitação.

OBSERVAÇÕES SOBRE O LOTE 6:

Quanto ao lote 6, sagrou-se vencedor o Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla Tecnometal - Engecorps, sendo que as notas das propostas técnicas dos demais concorrentes ficaram muito próximas, com destaque para as notas referentes à capacitação da equipe técnica, em que todos obtiveram a pontuação máxima, ou seja, 35 pontos. Essas informações podem ser consultadas no relatório técnico da Concorrência 13/2010 para o lote 6:

Consórcio Astec-Urbaniza-Setepla-Engecorps - Nota Final da Proposta Técnica: 86,88
- 16,88 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 25,00 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.
Ecoplan Engenharia Ltda. - Nota Final da Proposta Técnica: 85,63;
- 16,88 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 23,75 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.
Consórcio Norte Sul - Nota Final da Proposta Técnica: 75,00.
- 12,50 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 17,50 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

A equipe técnica do consórcio vencedor que foi avaliada na licitação para o lote 6 era formada pelos profissionais:

Lorenço Silva Linhares - Nível P0 - Coordenador do Contrato;
Carlos Antonio Navas Viani - Nível P0 - Coordenador Técnico;

Alexandre Verski - Nível P1-I - Profissional Sênior I (Engenheiro de Superestrutura);

Wagner Rodrigues Chaves - Nível P1-II - Profissional Sênior II (Engenheiro de OAE); e

Luiz Henrique Queiroz Pereira - Nível P1-III - Profissional Sênior III (Engenheiro de Drenagem e OAC).

Contudo, constata-se que os trabalhos estão sendo executados, desde a primeira medição, por outra equipe, conforme pode ser observado nos boletins de medição do Contrato 100/2010, relativo à supervisão do lote 6 da Fiol.

Nas medições 1 e 2, consta que Wagner Rodrigues Chaves (que pontuou na licitação para a função de Profissional Sênior II) assinou a memória de cálculo como Coordenador do Contrato. Deve-se destacar que nessas medições não foram apropriadas horas de coordenador de contrato e nem de profissional sênior. O profissional que pontuou na licitação como Coordenador do Contrato foi Lorenço Silva Linhares.

Na medição 4, consta Carlos Eduardo Cintra Gemignani como Profissional Sênior II (P1 - II) e Vinicius Pantano Chaves como Profissional Sênior III (P1-III). Os profissionais que pontuaram na licitação foram Wagner Rodrigues Chaves como P1 - II e Luiz Henrique Queiroz Pereira como P1-III.

Nas medições 4, 5 e 6, consta Cristovam Santana dos Santos como Coordenador do Contrato. Cabe ressaltar que o consórcio supervisor solicitou à Valec a análise e aprovação da contratação desse profissional. A data da solicitação é de 23/4/2011, enquanto a contratação se deu em 23/3/2011 (um mês antes) sem a análise e aprovação da Valec, que ocorreu de forma retroativa, por meio de despacho de punho do Superintendente Regional da Fiol, Ricardo Wanderley, aposto na própria solicitação do consórcio. Observa-se que houve desrespeito ao edital da Concorrência 13/2010, que estabelece que:

'A substituição de qualquer profissional constante do quadro da equipe técnica mínima acima avaliada ficará sujeita à aprovação da VALEC, devendo a contratada manifestar seu interesse de substituição com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, de forma a possibilitar a análise curricular do profissional indicado sem afetar o andamento normal dos trabalhos.'

Verifica-se que Valec correu risco na execução dos serviços, pois houve contratação de profissional que não teve seu currículo avaliado previamente. Situação que agrava o problema da subjetividade dos critérios de julgamento das propostas técnicas do edital de concorrência.

OBSERVAÇÕES SOBRE O LOTE 7:

Quanto ao lote 7, sagrou-se vencedora a empresa STE - Serviços Técnicos de Engenharia S/A, sendo que as notas das propostas técnicas dos demais concorrentes ficaram muito próximas, com destaque para as notas referentes à capacitação da equipe técnica, em que a maioria obtiveram a pontuação máxima, ou seja, 35 pontos. Essas informações podem ser consultadas no relatório técnico da Concorrência 13/2010 para o lote 7:

STE Serviços Técnicos de Engenharia S/A - Nota Final da Proposta Técnica: 83,13

- 13,13 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 25,00 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

Vega Engenharia e Consultoria Ltda. - Nota Final da Proposta Técnica: 80,63;

- 13,13 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 22,50 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

Consórcio Norte Sul - Nota Final da Proposta Técnica: 75,00;

- 12,50 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;
- 17,50 pontos: Plano de Trabalho;
- 35,00 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 10,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

ONA S/A Engenharia Comércio e Indústria (*) - Nota Final da Proposta Técnica: 66,25

- 11,25 pontos: Conhecimento das Variáveis envolvidas;

- 17,50 pontos: Plano de Trabalho;
- 30,50 pontos: Capacidade da Equipe Técnica de nível superior a ser avaliada;
- 7,00 pontos: Capacidade Técnica da Proponente.

(*) A empresa foi desclassificada por não ter atendido ao item 5.6.9.c do edital

A equipe técnica da licitante vencedora que foi avaliada na licitação para o lote 7 era formada pelos profissionais:

Mário Antônio Garcia Picanço - Nível P0 - Coordenador do Contrato;

José Ogando Alves - Nível P0 - Coordenador Técnico;

Antônio João Bordin - Nível P1-I - Profissional Sênior I (Engenheiro de Superestrutura);

Homero Arguimbau Pibernat - Nível P1-II - Profissional Sênior II (Engenheiro de OAE); e

Léo Anúncio Arsego - Nível P1-III - Profissional Sênior III (Engenheiro de Drenagem e OAC).

No entanto, como também no lote 6, constata-se que os trabalhos estão sendo executados, desde a primeira medição, por outra equipe, conforme pode ser observado nos boletins de medição do Contrato 101/2010, relativo à supervisão do lote 7 da Fiol.

Nas medições 2, 3, 4, 5 e 6, consta que Alexandre Carrara está na função de Coordenador Técnico. O profissional que pontuou na licitação como essa atribuição foi José Ogando Alves.

Nas medições 3, 4 e 5, consta Fernando Munis Barreto Mac Dowell da Costa como Profissional Sênior II (P1-II), sendo que o profissional que pontuou na licitação foi Homero Arguimbau Pibernat.

Nas medições 5 e 6, consta Rodrigo Morales Garcia como Profissional Sênior III (P1-III), mas o profissional que pontuou na licitação foi Léo Anúncio Arsego.

Nas memórias de cálculo das medições consta cópia do Diploma, Carteira do Crea, Ficha de Registro de Empregados desses profissionais e nenhum outro documento que ateste a manutenção da capacidade técnica da equipe.

Com relação aos lotes 5, 5A, 6 e 7, verifica-se que nos documentos disponibilizados pela Valec, não há comprovação de que os substitutos que estão sendo contratados possuem qualificação que garanta a manutenção das condições previamente pactuadas, ou seja, não se sabe se a equipe que, de fato, está executando os serviços possui qualificação suficiente para garantir a pontuação máxima para o quesito relacionado à qualificação da equipe técnica, que foi obtida pela equipe que foi avaliada na licitação.

A Valec encaminhou o currículo dos profissionais substitutos, em que consta informações sobre a experiência profissional, mas sem os atestados e sem as considerações sobre a permanência das condições inicialmente pactuadas acerca capacitação técnica das equipes. De todo modo, como os critérios do edital são vagos para a avaliação das equipes, a atribuição da nota máxima para qualquer profissional fica a mercê da subjetividade do julgador.

No caso concreto dos lotes 5, 5A, 6 e 7, a irregularidade é agravada pelo fato de ter havido empate nesse quesito entre a maioria dos concorrentes que também obtiveram a nota máxima, pois existe a possibilidade de que a equipe técnica que está realizando os trabalhos não possuir os mesmos atributos da equipe que foi avaliada na licitação, fazendo com que pudesse ter sido outra a licitante vencedora. Isso configuraria afronta ao art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, que impõe ao contratado a obrigação de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, e afrontaria também o art. 3º da mesma lei, pois poderia ter ocorrido restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento, prejudicando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 101/2010, Serviços técnicos especializados de supervisão das obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Fiol, subtrecho Ilhéus/BA e Barreiras/BA. Lote 7F-S - Rio sem denominação II (km 665 + 290) até o Rio das Fêmeas (Km +800), Serviços Técnicos de Engenharia S/a - STE.

(IG-C) - Contrato 100/2010, Serviços Técnicos especializados de supervisão das obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Fiol, subtrecho Ilhéus/BA e Barreiras/Ba. Lote 6F-S

- Rio São Francisco (825 + 230) até o rio sem denominação II (Km 665 + 920)., Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla - Engecorps.

(IG-C) - Contrato 99/2010, Serviços técnicos especializados de supervisão das obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Fiol, subtrecho Ilhéus/BA e Barreiras/BA. Lote 5FA-S - Ponte sobre o Rio São Francisco no Km 825 + 230, finalizando no Km 828 + 130., Cónsorcio Strata - LBR - Direção.

(IG-C) - Contrato 98/2010, Serviços técnicos especializados de supervisão das obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Fiol, subtrecho Ilhéus/BA e Barreiras/BA. Lote 5F - S - Riacho da Barroca (Km 990 + 170) até o Rio São Francisco (Km 828 + 130) acrescido de 2,90 Km da superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco. , Consórcio Supervisão Fiol Bahia.

(IG-C) - Edital 013/2010, 16/4/2010, CONCORRÊNCIA, Contratação de Empresa para Execução de Serviços Técnicos Profissionais Especializados para Supervisão das Obras de Implantação da FIOL, Trecho: Ilhéus – Barreiras/BA (Lotes 1, 2, 3, 4, 5,6, 7 e 5A).

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.3.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 4º, inciso I; art. 40, inciso VII; art. 44, § 1º; art. 45; art. 55, inciso XIII

3.3.6 - Evidências:

Concorrência 13/2010 da Valec - Anexo II da Concorrência 13/2010, folhas 59/70.

Memorando 64-7-2011-SUCON, em resposta ao item 1.1 do Ofício de Requisição 5-269/2011, folhas 1/3.

Minuta do edital padrão do Dnit para execução de serviços de supervisão, folhas 1/90.

Relatório de Julgamento das Propostas Técnicas para os serviços de supervisão do lote 5, folhas 1/22.

Relatório de Julgamento das Propostas Técnicas para os serviços de supervisão do lote 6, folhas 1/15.

Relatório de Julgamento das Propostas Técnicas para os serviços de supervisão do lote 7, folhas 1/18.

Relatório de Julgamento das Propostas Técnicas para os serviços de supervisão do lote 5A, folhas 1/22.

Relação dos profissionais que pontuaram para os serviços de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7 - Equipe técnica do Consórcio Supervisão Fiol, vencedor do certame para os serviços de supervisão do lote 5, folha 1.

Relação dos profissionais que pontuaram para os serviços de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7 - Equipe técnica do Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla Tecnometal - Engecorps, vencedor do certame para os serviços de supervisão do lote 6, folhas 3/4.

Relação dos profissionais que pontuaram para os serviços de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7 - Equipe técnica da empresa STE - Serviços Técnicos de Engenharia, vencedora do certame para os serviços de supervisão do lote 7, folha 5.

Relação dos profissionais que pontuaram para os serviços de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7 - Equipe técnica do Consórcio Strata - LBR - Direção, vencedor do certame para os serviços de supervisão do lote 5A, folha 2.

Lote 5 supervisão - Medição 4 - abril (parte 2) - Folha de Frequência da medição 4, referente ao Contrato 98/2010 para supervisão do lote 5, folhas 39/49.

Lote 5 supervisão - Medição 5 - maio (parte 2) - Folha de Frequência da medição 5, referente ao Contrato 98/2010 para supervisão do lote 5, folhas 76/94.

Lote 5A supervisão - Medição 4 - Folha de Frequência da medição 4, referente ao Contrato 99/2010 para supervisão do lote 5A, folhas 34/41.

Lote 5A supervisão - Medição 5 (parte 2) - Folha de Frequência da medição 5, referente ao Contrato 99/2010 para supervisão do lote 5A, folhas 19/29.

Lote 5A supervisão - Medição 6 (parte 2) - Folha de Frequência da medição 6, referente ao Contrato 99/2010 para supervisão do lote 5A, folhas 18/28.

Lote 6 supervisão - Medição 5 (principal) - Planilha dos Funcionários da medição 5, referente ao Contrato 100/2010 para supervisão do lote 6, folhas 13/17.

Lote 6 supervisão - Medição 6 (principal) - Planilha dos Funcionários da medição 6, referente ao Contrato 100/2010 para supervisão do lote 6, folhas 12/16.

Lote 5 supervisão - Medição 3 - março (principal) - Planilha dos Funcionários da medição 3, referente ao Contrato 98/2010 para supervisão do lote 5, folhas 10/14.

Lote 5 supervisão - Medição 4 - abril (parte 1) - Planilha dos Funcionários da medição 4, referente ao Contrato 98/2010 para supervisão do lote 5, folhas 11/14.

Lote 5 supervisão - Medição 5 - maio (parte 1) - Planilha dos Funcionários da medição 5, referente ao Contrato 98/2010 para supervisão do lote 5, folhas 11/14.

Lote 5A supervisão - Medição 3 - Planilha dos Funcionários da medição 3, referente ao Contrato 99/2010 para supervisão do lote 5A, folhas 11/13.

Lote 5A supervisão - Medição 4 - Planilha dos Funcionários da medição 4, referente ao Contrato 99/2010 para supervisão do lote 5A, folhas 15/17.

Lote 5A supervisão - Medição 5 (parte 1) - Planilha dos Funcionários da medição 5, referente ao Contrato 99/2010 para supervisão do lote 5A, folhas 15/17.

Lote 5A supervisão - Medição 6 (parte 1) - Planilha dos Funcionários da medição 6, referente ao Contrato 99/2010 para supervisão do lote 5A, folhas 15/17.

Lote 6 supervisão - Medição 1 - Planilha dos Funcionários da medição 1, referente ao Contrato 100/2010 para supervisão do lote 6, folhas 11/15.

Lote 6 supervisão - Medição 2 - Planilha dos Funcionários da medição 2, referente ao Contrato 100/2010 para supervisão do lote 6, folhas 13/16.

Lote 6 supervisão - Medição 4(principal) - Planilha dos Funcionários da medição 4, referente ao Contrato 100/2010 para supervisão do lote 6, folhas 13/15.

Lote 7 supervisão - Medição 2 - Funcionários da medição 2 referente ao Contrato 101/2010 para supervisão do lote 7, folhas 1/7.

Lote 7 supervisão - Medição 3 - Funcionários da medição 3 referente ao Contrato 101/2010 para supervisão do lote 7, folhas 1/12.

Lote 7 supervisão - Medição 4 - Funcionários da medição 4 referente ao Contrato 101/2010 para supervisão do lote 7, folhas 1/12.

Lote 7 supervisão - Medição 5 - Funcionários da medição 5 referente ao Contrato 101/2010 para supervisão do lote 7, folhas 1/19.

Lote 7 supervisão - Medição 6 - Funcionários da medição 6 referente ao Contrato 101/2010 para supervisão do lote 7, folhas 1/10.

Lote 6 supervisão - Medição 4(principal) - Solicitação do Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla Tecnometal - Engecorps para mobilização de Cristovam Santana dos Santos para a função de Coordenador do Contrato, datada de 23/4/2011, folhas 56/59.

Relatório Final da Concorrência 13/2010, folhas 1/16.

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Diante das análises realizadas, constata-se ausência de objetividade quanto aos critérios de julgamento das propostas técnicas, estabelecidos na Concorrência 13/2010, da Valec.

O julgamento dos itens 'Conhecimento das variáveis envolvidas no trabalho' e 'Plano de trabalho' não possui redação precisa do que deve ser abordado em cada item, pois não há padrão de preenchimento das propostas técnicas, tampouco há precisão no que deve ser considerado 'insuficiente', 'regular', 'bom' ou 'adequado'.

Com relação ao tópico 'Capacidade da equipe técnica', o edital somente informa a pontuação máxima, sem estabelecer, objetivamente, como alcançar cada ponto.

A inexistência de critérios objetivos permite que o julgamento das propostas da equipe técnica se torne tendencioso e possibilita substituições não amparadas pela Lei 8.666/1993, ou seja, sem que os

substitutos possuam os mesmos requisitos dos profissionais que foram qualificados na licitação. A qualidade do serviço prestado pelas empresas de supervisão está calcada na qualificação do seu pessoal, motivo pelo qual os parâmetros de julgamento devem claros e objetivos.

Por esses motivos, deve-se propor oitiva da Valec e das empresas acerca das irregularidades.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Conforme o item 9.7.2 do Acórdão 442/2010-TCU-Plenário, quando uma obra já for objeto de processo em andamento, deve-se conservar a relatoria original quando da autuação de novos processos. Por esse motivo, o relator deste processo é o Ministro Weder de Oliveira.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

| | |
|---|---|
| Questões 4 e 5 | Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.1) |
| Questão 5 | Adiantamento de pagamentos. (item 3.2) |

Foi identificado, ainda, o seguinte achado sem vinculação com questões de auditoria:

Ausência de critérios objetivos para o julgamento de proposta técnica. (item 3.3)

Entre os benefícios quantificáveis desta fiscalização, tem-se que, diante das omissões do projeto básico, que não apresenta os elementos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, o cálculo do prejuízo ao Erário é incalculável. De forma exemplificativa, entre outros problemas identificados, tem-se o prejuízo de R$ 3.013.991,32, em virtude da seleção de metodologia antieconômica e não aplicável ao caso concreto, considerando apenas o lote 5A; somente no lote 5, o impacto financeiro do potencial superfaturamento decorrente da redução da distância de transporte da brita para fabricação dos dormentes é da ordem de R$ 1.642.110,00; em relação ao lote 5A, referente à construção da ponte sobre o Rio São Francisco, o impacto financeiro do potencial superfaturamento decorrente da redução da distância de transporte da brita para a produção dos diversos concretos é da ordem de R$ 1.497.724,68; o prejuízo da inclusão dos 'Serviços por Administração' nos lotes 5, 6 e 7 é de R$ 1.761.406,00; a implantação da ferrovia nas proximidades da BA 462, ou até mesmo na sua faixa de domínio, provocaria redução dos custos de implantação em virtude da potencial redução da extensão do lote 7, da desnecessidade de pavimentação dos 33,465 km de acesso rodoviário até então necessários, da topografia favorável da região, extremamente plana, da eliminação de um viaduto sobre a BA 462 (R$ 409.717,22) e da eliminação de duas pontes sobre o Rio das Fêmeas (R$ 12.712.171,03). Ressalta-se que esse valor calculado, totalizando R$ 21.037.120,25, não equivale ao potencial prejuízo final, em face das prováveis omissões do projeto básico.

Outro benefício estimado é a melhoria da atuação da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT na elaboração dos projetos básicos para as ferrovias. Além disso, conjetura-se também evitar eventual prejuízo para os cofres públicos em relação às medições já efetuadas, no que se refere à Fiol.

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Weder de Oliveira, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Audiência de Responsáveis

Responsável: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida

a) Determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, CPF 341.332.917-00, na condição de Superintendente de Projetos da Valec, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente a este Tribunal suas razões de justificativa por elaborar e aprovar a análise técnica que subsidiou a aprovação, pela Diretoria Executiva da Valec, dos projetos básicos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, em desconformidade com os art. 6º, inciso IX, art. 7º, § 2º, e art. 12 da Lei 8.666/1993, em que foram identificadas os seguintes indícios de irregularidade:

a.1) ausência dos estudos prévios necessários para a definição do traçado dos lotes 6 e 7, que resultou em alterações de traçados posteriores à contratação, proporcionando a futura execução de obra em trecho sem investigação geotécnica associada;

a.2) insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles nos lotes 5, 6 e 7;

a.3) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

a.4) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos, nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

a.5) adoção na planilha orçamentária de 'Serviços por Administração', com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar, nos lotes 5, 6 e 7; e

a.6) ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras do concreto armado e as soluções das fundações das obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7. (Achado 3.1)

Responsável: Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves

b) Com fundamento no artigo 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, propõe-se a audiência do Sr. Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves, CPF 077.415.456.-04, Engenheiro Residente da Valec no lote 7 da Fiol, para que apresente ao TCU, no prazo máximo de 15 dias, a contar da ciência, as razões de justificativa por ter aprovado a 4ª Medição do lote 7 da Fiol contemplando 230.000 grampos até então não entregues, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, contrariando os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964, bem como a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec. (Achado 3.2)

Responsável: Ricardo Humberto de Souza Wanderley

c) Com fundamento no artigo 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, propõe-se a audiência do Sr. Ricardo Humberto de Souza Wanderley, CPF 125.838.474-49, Superintendente Regional da Valec no lote 7 da Fiol, para que apresente ao TCU, no prazo máximo de 15 dias, a contar da ciência, as razões de justificativa por ter aprovado a 4ª Medição do lote 7 da Fiol contemplando 230.000 grampos até então não entregues, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, contrariando os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964, bem como a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec. (Achado 3.2)

Autorização para a realização de oitiva da Valec:

d) Oitiva da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifestação acerca da:

d.1) ausência dos estudos prévios necessários para a definição do traçado dos lotes 6 e 7, que resultou em alterações de traçados posteriores à contratação, proporcionando a futura execução de obra em trecho sem investigação geotécnica associada; (Achado 3.1)

d.2) insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles nos lotes 5, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.3) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.4) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos, nos lotes 5, 5A, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.5) adoção na planilha orçamentária de “Serviços por Administração”, com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar, nos lotes 5, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.6) ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras do concreto armado e as soluções das fundações das obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.7) ausência de critérios objetivos na Concorrência 13/2010 para o julgamento das propostas técnicas, em que ficou demonstrada a subjetividade dos critérios 'Conhecimento das variáveis envolvidas no trabalho', que representa 35% da Nota da Proposta Técnica e 28% da Nota Final; 'Plano de trabalho',

que representa 20% da Nota da Proposta Técnica e 16% da Nota Final; e 'Capacidade da equipe técnica', que corresponde a 35% da Nota da Proposta Técnica e 28% da Nota Final, o que resultou em 72% da Nota Final baseada em critérios subjetivos, em afronta aos artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

d.8) constatação de que os profissionais que pontuaram na época da licitação não são os mesmos que estão executando os serviços nos contratos de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Fiol, em desconformidade com o art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, havendo risco de se comprometer a qualidade do serviço prestado, já que a qualificação das empresas de supervisão está calcada na capacidade técnica do seu pessoal;(Achado 3.3)

d.9) possibilidade de anulação dos Contratos 98/2010, 99/2010, 100/2010 e 101/2010, que foram firmados pela Valec para a execução dos serviços de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7, respectivamente, como resultado do processo licitatório da Concorrência 13/2010, tendo em vista que a escolha das licitantes vencedoras ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

Autorização para a realização de oitivas das empresas/consórcios contratados:

e) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Mendes Júnior - Sanches Tripoloni - Fidens, CNPJ 12.846.847/0001-70, na pessoa do seu responsável legal Sr. Ângelo Alves Mendes, CPF 257.398.246-72, contratado para a execução do lote 5, Contrato 58/2010, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifeste, se assim o desejar, a respeito das seguintes irregularidades:

e.1) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; (Achado 3.1)

e.2) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos; e (Achado 3.1)

e.3) adoção na planilha orçamentária de “Serviços por Administração”, com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar. (Achado 3.1)

f) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Lotec - Sanches Tripoloni - Sobrenco, CNPJ 13.239.282/0001-26, na pessoa do responsável legal da empresa líder Sr. João Silva Filho, CPF 129.211.901-25, contratado para a execução do lote 5A, Contrato 85/2010, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifeste, se assim o desejar, a respeito das seguintes irregularidades:

f.1) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; (Achado 3.1)

f.2) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos. (Achado 3.1)

g) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Constran - Egesa - Pedrasul - Estacon - Cmt, por meio da empresa líder Constran S.A - Construções e Comércio, CNPJ 61.156.568/0001-90, na pessoa do seu responsável legal Sr. José Roberto Bertoli, CPF 612.472.518-53, contratado para a execução do lote 6, Contrato 59/2010, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifeste, se assim o desejar, a respeito das seguintes irregularidades:

g.1) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; (Achado 3.1)

g.2) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos; e (Achado 3.1)

g.3) adoção na planilha orçamentária de "Serviços por Administração", com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar. (Achado 3.1)

h) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Oeste Leste Barreiras, CNPJ 12.818.095/0001-34, na pessoa do seu responsável legal Sr. Mário Pereira, CPF 006.068.049-00, contratado para a execução do lote 7, Contrato 60/2010, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifeste, se assim o desejar, a respeito das seguintes irregularidades:

h.1) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; (Achado 3.1)

h.2) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos; e (Achado 3.1)

h.3) adoção na planilha orçamentária de "Serviços por Administração", com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar. (Achado 3.1)

i) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Supervisão Fiol Bahia, CNPJ 52.635.422/0001-37, na pessoa do seu responsável legal Srª. Sara Lucia Batista Carneiro, CPF 317.071.571-20, contratado para a execução dos serviços de supervisão do lote 5 da Fiol, para que, se assim o desejar, se manifeste, no prazo de 15 dias, a respeito da possibilidade de anulação do Contrato 98/2010, tendo em vista que a escolha da licitante vencedora ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

j) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Strata - LBR – Direção, CNPJ 38.743.357/0001-32, na pessoa do seu responsável legal Sr. Lucas Rebello Horta Valadares Gontijo, CPF 033.749.696-07, contratado para a execução dos serviços de supervisão do lote 5A da Fiol, para que, se assim o desejar, se manifeste, no prazo de 15 dias, a respeito da possibilidade da anulação do Contrato 99/2010, tendo em vista que a escolha da licitante vencedora ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

k) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla – Engecorps, CNPJ 65.708.604/0001-32, na pessoa do seu responsável legal Sr. Dargiane Rubem de Macedo, CPF 505.162.054-04, contratado para a execução dos serviços de supervisão do lote 6 da Fiol, para que, se assim o desejar, se manifeste, no prazo de 15 dias, a respeito da possibilidade de anulação do Contrato 100/2010, tendo em vista que a escolha da licitante vencedora ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; e (Achado 3.3)

l) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, da Empresa Serviços Técnicos de Engenharia S/A – STE, CNPJ 88.849.773/0001-98, na pessoa do seu responsável legal Sr. Roberto Lins Portella Nunes, CPF 184.376.560-87, contratada para a execução dos serviços de supervisão do lote 7 da Fiol, para que, se assim o desejar, se manifeste, no prazo de 15 dias, a respeito da possibilidade de anulação do Contrato 101/2010 (Empresa), tendo em vista que a escolha da licitante vencedora ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993. (Achado 3.3)

Determinação à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A:

m) Com fundamento no artigo 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que instaure processo específico para a adoção das medidas ou sanções contratuais cabíveis em relação à STE Engenharia S.A., responsável pela elaboração da 4ª Medição do contrato de execução do lote 7 da Fiol, contemplando 230.000 grampos elásticos até então não entregues, no âmbito do Contrato 101/2010 para supervisão do lote 7 da Fiol, apresentando as medidas adotadas ao TCU no prazo de 60 dias.

Comunicação ao Congresso Nacional:

n) Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), nos Contratos 58/2010, 59/2010, 60/2010 e 85/2010, relativos às obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, informando que as medidas necessárias ao saneamento dos indícios inicialmente apontados envolvem as medidas corretivas apontadas no campo 3.1.8 deste relatório de fiscalização.

Providências internas:

o) Autorizar a Secob-4 a encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório, à 1ª Secretaria de Controle Externo, à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT."

É o relatório.

**Proposta de Deliberação**

Trata-se de auditoria realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., tendo como objeto as obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), sub-trecho compreendido entre Caetité e Barreiras no estado da Bahia.

144. O volume de recursos fiscalizados é de cerca de R$ 2 bilhões, correspondente à soma dos valores de quatro contratos de execução (relativos aos lotes 5, 5A, 6 e 7) com a dos contratos de supervisão referentes a cada um dos lotes.

145. A equipe de fiscalização reportou os seguintes achados:

 item 3.1 - projeto básico deficiente ou desatualizado, tendo em vista:

- existência de estudos para alteração de 48,25% do traçado relativo ao lote 6, ante o aparecimento de problemas que deveriam ter sido identificados durante a elaboração do projeto básico;
- ausência de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e economicidade da implantação do Pátio Barreiras no local indicado, o que pode determinar alterações no traçado do lote 7;
- seleção de método construtivo antieconômico para produção dos diversos tipos de concreto e não usualmente aplicado em obras ferroviárias (lotes 5, 5A, 6 e 7);
- insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais de 1ª, 2ª e 3ª categorias e solos moles (lotes 5, 6 e 7);
- ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras de concreto armado e as soluções das fundações das obras de arte especiais (lotes 5, 5A, 6 e 7);
- insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial vs explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso de areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos (lotes 5, 5A, 6 e 7);
- inclusão na planilha orçamentária de "serviços por administração" com as quantidades em horas de máquinas e de pessoal sem a identificação do objeto que se pretende executar (lotes 5, 6 e 7);

 item 3.2 - adiantamento de pagamento de 230.000 grampos elásticos, no valor de R$ 2.021.700,00, no âmbito do contrato de execução do lote 7;

 item 3.3 - ausência de critérios objetivos para o julgamento de proposta técnica das empresas que participaram da concorrência do tipo técnica e preço, que teve por objeto a contratação de empresa para execução de serviços técnicos profissionais especializados para supervisão das obras de implantação da Fiol (lotes 5, 5A, 6 e 7).

146. A equipe de auditoria encaminhou o relatório à Valec para que se manifestasse a respeito dos achados. A empresa apresentou os esclarecimentos que entendeu pertinentes.

147. No entanto, a equipe, após examiná-los, um a um, como reportado no relatório que acompanha esta proposta de deliberação, não alterou suas conclusões iniciais e propôs que os achados descritos nos itens 3.2 e 3.3 fossem classificados como IG-C (grave com recomendação de continuidade) e o achado mencionado no item 3.1 como IG-P (grave com recomendação de paralisação).

148. Para a equipe, a retirada da recomendação de paralisação estaria condicionada à adoção das medidas corretivas elencadas no item 3.1.8 do relatório de fiscalização (peça 71, fls. 27/28):

"3.1.8 - Medidas corretivas:

A) CRITÉRIOS ADOTADOS PARA DEFINIÇÃO DO TRAÇADO DOS LOTES 6 E 7

A Valec deveria ter apresentado o traçado definitivo antes da licitação das obras. Como isso não foi feito, deve-se definir o traçado que será executado, baseado em princípios de viabilidade técnica e econômica, e aguardar a conclusão do projeto executivo para dar continuidade à execução das obras.

Em relação ao lote 7, destaca-se a necessidade de estudar a possibilidade de mudança do traçado para a região da BA-462, até então não estudado, objetivando comparação com o traçado escolhido.

B) SELEÇÃO DE MÉTODO CONSTRUTIVO ANTIECONÔMICO E NÃO USUALMENTE APLICADO PARA PRODUÇÃO DOS DIVERSOS TIPOS DE CONCRETO

A Valec deve montar composições de custos unitários para os serviços: central móvel de concreto com produção de 60 m³/h, central fixa de concreto com produção de 180 m³/h e concreto produzido em caminhão betoneira.

Após a elaboração das referidas composições, a Valec deve promover estudo para cada uma das obras de arte especiais, levando em conta as distâncias de transporte, e selecionar a metodologia para produção dos concretos que for mais vantajosa para a Administração Pública, após o que deve realizar a respectiva repactuação de cada um dos contratos.

C) INSUFICIÊNCIA DE SONDAGENS PARA CARACTERIZAÇÃO DOS MATERIAIS DE 1ª, 2ª, 3ª CATEGORIAS E SOLOS MOLES:

As sondagens para caracterização dos materiais deveriam ter sido realizadas anteriormente à realização da licitação, pois somente a partir de uma verificação mais adequada pode-se estimar os custos das escavações em materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e em solos moles. Como isso não foi realizado a contento na época adequada, deve-se aguardar a conclusão do projeto executivo, para se ter a informação precisa das quantidades desses materiais que serão necessários remover, antes de dar continuidade à execução das obras, principalmente em virtude da possibilidade de grandes impactos financeiros decorrentes de alterações de quantitativos de terraplenagem.

D) AUSÊNCIA DE PROJETO QUE DIMENSIONE E QUANTIFIQUE AS ARMADURAS DO CONCRETO ARMADO E AS SOLUÇÕES DAS FUNDAÇÕES DAS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS

Não há como quantificar e nem selecionar a solução técnica adequada para as estruturas e as fundações das obras de arte especiais senão pela elaboração do dimensionamento e do cálculo estrutural na fase de projeto básico. Por esse motivo, a Valec deve rever sua Especificação de Projeto 80-EG-000A-11-000, que estabelece que o dimensionamento, verificação e cálculo estrutural de todas as peças da super, meso e infraestrutura serão incluídos na fase de projeto executivo. Deve-se esperar a conclusão do projeto executivo, a fim se conhecer as necessidade de termos aditivos e a possibilidade de que esses aditivos superem os limites de 25% impostos na Lei 8.666/1993.

Destaca-se a necessidade da realização de sondagens em todas as obras de arte especiais, em quantidade compatível com a extensão de cada uma das obras.

E) ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DAS JAZIDAS DE AREIA E BRITA

A Valec deve concluir os estudos das jazidas que deveriam ter sido realizados na fase de projeto básico, antes da execução dos serviços, a fim de verificar as distâncias de transporte que serão, de fato, utilizadas, com redução dos custos das distâncias médias de transportes desses materiais. Além disso, a Valec deve estudar a possibilidade técnica e econômica de se utilizar a areia artificial, subproduto da britagem, na composição do concreto juntamente com a areia natural, possibilitando uma redução ainda maior das distâncias de transporte.

F) 'SERVIÇOS POR ADMINISTRAÇÃO'

Nos lotes 5, 6 e 7 da Fiol não há indicação de quais serviços serão realizados no âmbito dos 'Serviços por Administração', bem como elementos que permitam sua respectiva quantificação. Essa imprecisão confere subjetivismo e discricionariedade aos serviços que serão executados com a referida 'verba', motivo pelo qual tais serviços devem ser excluídos."

149. Concluído o exame das respostas da Valec, a equipe de auditoria elaborou a seguinte proposta de encaminhamento:

"Audiência de Responsáveis

Responsável: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida

a) Determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, CPF 341.332.917-00, na condição de Superintendente de Projetos da Valec, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente a este Tribunal suas razões de justificativa por elaborar e aprovar a análise técnica que subsidiou a aprovação, pela Diretoria Executiva da Valec, dos projetos básicos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, em desconformidade com os art. 6º, inciso IX, art. 7º, § 2º, e art. 12 da Lei 8.666/1993, em que foram identificadas os seguintes indícios de irregularidade:

a.1) ausência dos estudos prévios necessários para a definição do traçado dos lotes 6 e 7, que resultou em alterações de traçados posteriores à contratação, proporcionando a futura execução de obra em trecho sem investigação geotécnica associada;

a.2) insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles nos lotes 5, 6 e 7;

a.3) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

a.4) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos, nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

a.5) adoção na planilha orçamentária de 'Serviços por Administração', com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar, nos lotes 5, 6 e 7; e

a.6) ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras do concreto armado e as soluções das fundações das obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7. (Achado 3.1)

Responsável: Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves

b) Com fundamento no artigo 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, propõe-se a audiência do Sr. Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves, CPF 077.415.456.-04, Engenheiro Residente da Valec no lote 7 da Fiol, para que apresente ao TCU, no prazo máximo de 15 dias, a contar da ciência, as razões de justificativa por ter aprovado a 4ª Medição do lote 7 da Fiol contemplando 230.000 grampos até então não entregues, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, contrariando os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964, bem como a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec. (Achado 3.2)

Responsável: Ricardo Humberto de Souza Wanderley

c) Com fundamento no artigo 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, propõe-se a audiência do Sr. Ricardo Humberto de Souza Wanderley, CPF 125.838.474-49, Superintendente Regional da Valec no lote 7 da Fiol, para que apresente ao TCU, no prazo máximo de 15 dias, a contar da ciência, as razões de justificativa por ter aprovado a 4ª Medição do lote 7 da Fiol contemplando 230.000 grampos até então não entregues, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, contrariando os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei 4.320/1964, bem como a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec. (Achado 3.2)

Autorização para a realização de oitiva da Valec:

d) Oitiva da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, manifestação acerca da:

d.1) ausência dos estudos prévios necessários para a definição do traçado dos lotes 6 e 7, que resultou em alterações de traçados posteriores à contratação, proporcionando a futura execução de obra em trecho sem investigação geotécnica associada; (Achado 3.1)

d.2) insuficiência de sondagens para caracterização dos materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles nos lotes 5, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.3) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.4) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos, nos lotes 5, 5A, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.5) adoção na planilha orçamentária de "Serviços por Administração", com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar, nos lotes 5, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.6) ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras do concreto armado e as soluções das fundações das obras de arte especiais, nos lotes 5, 5A, 6 e 7; (Achado 3.1)

d.7) ausência de critérios objetivos na Concorrência 13/2010 para o julgamento das propostas técnicas, em que ficou demonstrada a subjetividade dos critérios 'Conhecimento das variáveis envolvidas no trabalho', que representa 35% da Nota da Proposta Técnica e 28% da Nota Final; 'Plano de trabalho', que representa 20% da Nota da Proposta Técnica e 16% da Nota Final; e 'Capacidade da equipe técnica', que corresponde a 35% da Nota da Proposta Técnica e 28% da Nota Final, o que resultou em 72% da Nota Final baseada em critérios subjetivos, em afronta aos artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

d.8) constatação de que os profissionais que pontuaram na época da licitação não são os mesmos que estão executando os serviços nos contratos de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Fiol, em desconformidade com o art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, havendo risco de se comprometer a qualidade do serviço prestado, já que a qualificação das empresas de supervisão está calcada na capacidade técnica do seu pessoal;(Achado 3.3)

d.9) possibilidade de anulação dos Contratos 98/2010, 99/2010, 100/2010 e 101/2010, que foram firmados pela Valec para a execução dos serviços de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7, respectivamente, como resultado do processo licitatório da Concorrência 13/2010, tendo em vista que a escolha das licitantes vencedoras ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

Autorização para a realização de oitivas das empresas/consórcios contratados:

e) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Mendes Júnior - Sanches Tripoloni - Fidens, CNPJ 12.846.847/0001-70, na pessoa do seu responsável legal Sr. Ângelo Alves Mendes, CPF 257.398.246-72, contratado para a execução do lote 5, Contrato 58/2010, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifeste, se assim o desejar, a respeito das seguintes irregularidades:

e.1) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; (Achado 3.1)

e.2) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos; e (Achado 3.1)

e.3) adoção na planilha orçamentária de "Serviços por Administração", com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar. (Achado 3.1)

f) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Lotec - Sanches Tripoloni - Sobrenco, CNPJ 13.239.282/0001-26, na pessoa do responsável legal da empresa líder Sr. João Silva Filho, CPF 129.211.901-25, contratado para a execução do lote 5A, Contrato 85/2010, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifeste, se assim o desejar, a respeito das seguintes irregularidades:

f.1) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; (Achado 3.1)

f.2) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos. (Achado 3.1)

g) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Constran - Egesa - Pedrasul - Estacon - Cmt, por meio da empresa líder Constran S.A - Construções e Comércio, CNPJ 61.156.568/0001-90, na pessoa do seu responsável legal Sr. José Roberto Bertoli, CPF 612.472.518-53, contratado para a execução do lote 6, Contrato 59/2010, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifeste, se assim o desejar, a respeito das seguintes irregularidades:

g.1) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; (Achado 3.1)

g.2) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos; e (Achado 3.1)

g.3) adoção na planilha orçamentária de "Serviços por Administração", com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar. (Achado 3.1)

h) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Oeste Leste Barreiras, CNPJ 12.818.095/0001-34, na pessoa do seu responsável legal Sr. Mário Pereira, CPF 006.068.049-00, contratado para a execução do lote 7, Contrato 60/2010, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifeste, se assim o desejar, a respeito das seguintes irregularidades:

h.1) seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais; (Achado 3.1)

h.2) insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos; e (Achado 3.1)

h.3) adoção na planilha orçamentária de "Serviços por Administração", com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretende executar. (Achado 3.1)

i) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Supervisão Fiol Bahia, CNPJ 52.635.422/0001-37, na pessoa do seu responsável legal Srª. Sara Lucia Batista Carneiro, CPF 317.071.571-20, contratado para a execução dos serviços de supervisão do lote 5 da Fiol, para que, se assim o desejar, se manifeste, no prazo de 15 dias, a respeito da possibilidade de anulação do Contrato 98/2010, tendo em vista que a escolha da licitante vencedora ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

j) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Strata - LBR – Direção, CNPJ 38.743.357/0001-32, na pessoa do seu responsável legal Sr. Lucas Rebello Horta Valadares Gontijo, CPF 033.749.696-07, contratado para a execução dos serviços de supervisão do lote 5A da Fiol, para que, se assim o desejar, se manifeste, no prazo de 15 dias, a respeito da possibilidade da anulação do Contrato 99/2010, tendo em vista que a escolha da licitante vencedora ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

k) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, do Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla – Engecorps, CNPJ 65.708.604/0001-32, na pessoa do seu responsável legal Sr. Dargiane Rubem de Macedo, CPF 505.162.054-04, contratado para a execução dos serviços de supervisão do lote 6 da Fiol, para que, se assim o desejar, se manifeste, no prazo de 15 dias, a respeito da

possibilidade de anulação do Contrato 100/2010, tendo em vista que a escolha da licitante vencedora ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; e (Achado 3.3)

l) Oitiva, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, da Empresa Serviços Técnicos de Engenharia S/A – STE, CNPJ 88.849.773/0001-98, na pessoa do seu responsável legal Sr. Roberto Lins Portella Nunes, CPF 184.376.560-87, contratada para a execução dos serviços de supervisão do lote 7 da Fiol, para que, se assim o desejar, se manifeste, no prazo de 15 dias, a respeito da possibilidade de anulação do Contrato 101/2010 (Empresa), tendo em vista que a escolha da licitante vencedora ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993. (Achado 3.3)

Determinação à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A:

m) Com fundamento no artigo 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que instaure processo específico para a adoção das medidas ou sanções contratuais cabíveis em relação à STE Engenharia S.A., responsável pela elaboração da 4ª Medição do contrato de execução do lote 7 da Fiol, contemplando 230.000 grampos elásticos até então não entregues, no âmbito do Contrato 101/2010 para supervisão do lote 7 da Fiol, apresentando as medidas adotadas ao TCU no prazo de 60 dias.

Comunicação ao Congresso Nacional:

n) Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), nos Contratos 58/2010, 59/2010, 60/2010 e 85/2010, relativos às obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, informando que as medidas necessárias ao saneamento dos indícios inicialmente apontados envolvem as medidas corretivas apontadas no campo 3.1.8 deste relatório de fiscalização.

Providências internas:

o) Autorizar a Secob-4-4 a encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório, à 1ª Secretaria de Controle Externo, à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT."

**II**

150. No item 3.1 de seu relatório, a equipe de auditoria listou sete achados, reproduzidos acima, que estão associados à realização de procedimento licitatório com base em projeto básico deficiente e desatualizado.

151. Como determina o art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente. E para esse fim, somente se pode ter por projeto básico apto a autorizar a licitação, nos termos do referido comando legal, aquele que atenda integralmente ao que prescreve o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993:

"IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;"

152. No presente caso, dou especial destaque à obrigatoriedade de o projeto básico reunir os elementos necessários à adequada avaliação do custo das obras, à "minimização da necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras", à formulação de especificações que "assegurem os melhores resultados para o empreendimento", à adequada dedução de métodos construtivos e à melhor gestão da obra, compreendendo a sua programação e a estratégia de suprimentos.

153. Não é o nome "projeto básico" que faz com que determinado conjunto de elementos possa ser tido como projeto básico que autoriza a abertura do processo licitatório, mas, sim, a perfeita adequação desse conjunto de elemento às qualidades requeridas pela lei e ao cumprimento de sua finalidade, o que requer acurado exame dos projetos a esse título apresentados pelas instâncias competentes.

154. A equipe de auditoria concluiu (1) que o projeto básico utilizado pela Valec para licitar, contratar e executar as obras do trecho auditado não atende os requisitos exigidos pela lei (art. 6º, IX), e (2) que das omissões e deficiências detectadas, em relação ao projeto que se pretende realmente executar, resultam potenciais prejuízos à empresa:

"Entre os benefícios quantificáveis desta fiscalização, tem-se que, diante das omissões do projeto básico, que não apresenta os elementos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, o cálculo do prejuízo ao Erário é incalculável. De forma exemplificativa, entre outros problemas identificados, tem-se o prejuízo de R$ 3.013.991,32, em virtude da seleção de metodologia antieconômica e não aplicável ao caso concreto, considerando apenas o lote 5A; somente no lote 5, o impacto financeiro do potencial superfaturamento decorrente da redução da distância de transporte da brita para fabricação dos dormentes é da ordem de R$ 1.642.110,00; em relação ao lote 5A, referente à construção da ponte sobre o Rio São Francisco, o impacto financeiro do potencial superfaturamento decorrente da redução da distância de transporte da brita para a produção dos diversos concretos é da ordem de R$ 1.497.724,68; o prejuízo da inclusão dos 'Serviços por Administração' nos lotes 5, 6 e 7 é de R$ 1.761.406,00; a implantação da ferrovia nas proximidades da BA 462, ou até mesmo na sua faixa de domínio, provocaria redução dos custos de implantação em virtude da potencial redução da extensão do lote 7, da desnecessidade de pavimentação dos 33,465 km de acesso rodoviário até então necessários, da topografia favorável da região, extremamente plana, da eliminação de um viaduto sobre a BA 462 (R$ 409.717,22) e da eliminação de duas pontes sobre o Rio das Fêmeas (R$ 12.712.171,03). Ressalta-se que esse valor calculado, totalizando R$ 21.037.120,25, não equivale ao potencial prejuízo final, em face das prováveis omissões do projeto básico." (destaquei)

155. Uma das fortes evidências de deficiência e desatualização do projeto básico é o fato de que a Valec já está realizando estudos para alteração de traçado dos lotes 6 e 7, o que implicará novas distâncias de transporte de brita e de terra, a eliminação de viadutos, a alteração da extensão dos lotes, bem como o surgimento de novos impactos geológicos e sociológicos:

"O lote 6 de construção da Fiol possui 159,31 km. A Valec está realizando estudos para mudança do traçado licitado de 76,88 km dos 159,31 km contratados, equivalente a 48,25% do lote 6, referente às variantes denominadas Silvânia, Cavernas e Índios, objetivando solucionar problemas existentes em virtude das deficiências do projeto básico, conforme resposta da Valec ao Ofício de Requisição 6-269/2001.

A variante das Cavernas possui 7,00 km (do km 711+000 ao km 718+000) e foi motivada pelo 'aparecimento de cavernas nesse trecho onde o IBAMA solicitou estudos mais aprofundados de geofísica, fauna, grau de relevância, etc.', o que deveria ter sido identificado na fase inicial de elaboração dos

projetos, mormente pela notória existência de cavernas na região do município de São Desidério, o que inclusive motivou a paralisação da implantação da BR-135/BA na mesma região.

Quanto à variante da Silvânia, com extensão de 18,698 km (do km 666+520 ao km 685+218), evidencia-se a desconsideração da existência das áreas produtivas de 247 pequenos proprietários, que vivem da produção às margens do rio, visível até mesmo pelo 'Google Earth', sendo que alguns pontos estão localizados em Área de Preservação Permanente, o que deveria ter sido identificado na fase de elaboração do projeto básico, com a consequente alteração do traçado ora em estudo.

Tal alteração, segundo a Valec, provocará redução da ordem de 1,5 km de extensão, bem como do valor das desapropriações e da desnecessidade de remoção do solo mole às margens do rio, porém o impacto financeiro da variante ainda não foi calculado, ressaltando que no novo traçado a topografia é mais acidentada, inclusive com a presença visível de material de 3ª categoria, o que impede conclusões acerca da economicidade da necessária alteração pretendida.

Destaca-se que em quatro pontos distintos na região da Silvânia (km 670+200, km 671+400, km 672+340 e km 681+340), além de outro em região diversa (km 660+740), o traçado contratado para implantação da ferrovia faz com que as saias dos aterros estejam projetadas dentro do rio, contrariando o Código Florestal e sem previsão de contenções, o que tecnicamente inviabilizaria a implantação, evidenciando a fragilidade dos estudos de campo na fase do projeto básico, que sequer identificaram tal ocorrência.

Por fim, a variante dos Índios possui 51,183 km (do km 724+580 ao km 775+763) e foi motivada pelo deslocamento do traçado da ferrovia de região de agricultura altamente produtiva, porém tal traçado já havia sofrido deslocamento anterior para afastamento de área de perambulação indígena. Segundo a Valec, tal mudança de traçado reduzirá 2,757 km de extensão da ferrovia, bem como eliminará dois viadutos sobre a BR 349, porém, não foram apresentados os estudos que demonstrem a redução do valor contratual em virtude da variante que tem extensão da ordem de 30% do segmento contratado, destacando que a mudança de traçado implica em novas distâncias de transporte e implantação em trecho onde não houve sondagens para caracterização dos materiais, o que pode elevar os custos do empreendimento.

Já em relação ao lote 7, verifica-se a ausência de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e economicidade da implantação do Pátio Barreiras no local indicado."

156. A unidade técnica concluiu a respeito dos traçados dos lotes 6 e 7 que a ausência e/ou deficiência de estudos técnicos referentes ao traçado impossibilitam a adequada quantificação de custos, a orçamentação correta e o conhecimento sobre o custo real das obras, e expõe a administração a riscos de diversas naturezas, da antieconomicidade à fraude:

"Diante do exposto, verifica-se que a ausência e/ou deficiência de estudos técnicos que fundamentem a definição de traçado dos lotes 6 e 7 impedem a adequada quantificação e orçamentação, contrariando os artigos 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/93, bem como impondo risco à Administração Pública que desconhece o custo real do objeto contratado. Tais impropriedades podem levar os referidos contratos a alterações superiores ao permitido no artigo 65 da Lei de Licitações, além de tornarem a avença mais suscetível ao 'jogo de planilha' ou desequilíbrio econômico-financeiro do contrato."

157. A Secob-4 apontou, em exame acurado, que a metodologia escolhida para produção de concreto para a obra não é adequada, técnica e economicamente, havendo fortes evidências de potencial prejuízo ao erário:

"Na licitação da Fiol, a Valec adotou duas formas distintas para a produção dos concretos expressamente previstos na planilha orçamentária, por meio dos seguintes equipamentos: betoneira de 320 litros para os serviços de drenagem e obras de arte correntes e betoneira de 720 litros para os serviços de obras de arte especiais.

Tal concepção não tem sido a real metodologia utilizada pelas construtoras nas obras da Ferrovia Norte-Sul, a exemplo da larga utilização de caminhão betoneira para produção de concreto para as obras de artes especiais (Fotos 2 e 3), em vez da betoneira de 750 litros, bem como da utilização de betoneira de 750 litros ou caminhão betoneira para execução dos dispositivos de drenagem e das obras de arte correntes.

Apesar da metodologia antieconômica utilizada no âmbito da elaboração do orçamento base da licitação, existe evidente contradição já que as próprias planilhas orçamentárias dos contratos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 apresentam o item 1.1.1.3 referente à mobilização e desmobilização de Equipamentos para Usina de Concreto transportado sem escolta , com valor contratual da ordem de R$ 95.000,00 para cada um dos lotes.

Ou seja, todos os lotes possuem quantidade representativa de concreto (126.991,10 m³ no lote 5; 31.024,10 m³ no lote 5A; 87.000,57 m³ no lote 6; e 86.387,82 m³ no lote 7), além da elevada produção dos dormentes de concreto, o que tecnicamente viabiliza a produção em usina de concreto, retratada pela sua mobilização considerada nas planilhas contratuais. Porém os preços unitários referenciais da Valec NÃO contemplam a utilização de usina para produção dos diversos concretos, motivo pelo qual há evidente prejuízo ao Erário, além de contradição no projeto básico."

158. Os estudos técnicos que fundamentaram o projeto também apresentam falhas, segundo a unidade técnica. As sondagens realizadas são insuficientes para a correta caracterização e quantificação dos tipos de materiais e solos ao longo da ferrovia, elevando o risco decorrente de grandes reformulações do projeto licitado:

"Os projetos básicos dos lotes 5, 6 e 7 foram elaborados sem a adequada caracterização e quantificação dos materiais de 1ª, 2ª, 3ª categorias e solos moles.

(...)

Em que pesem tais previsões normativas, o projeto básico licitado para as obras da Fiol não possui as sondagens necessárias ao correto dimensionamento das fundações das obras de artes especiais, não só nos lotes 5, 6 e 7, como também no lote 5A, específico para a construção da ponte sobre o Rio São Francisco.

O projeto básico da ponte sobre o Rio São Francisco, lote 5A, possui somente oito furos de sondagem para os 99 apoios e 2.990 metros de extensão, o que não se mostra razoável, ressaltando que a Publicação IPR 726, do Dnit, Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (p. 327/328), estabelece a realização de uma sondagem para cada apoio.

Ou seja, considerando a norma do Dnit, a Valec realizou 8% da quantidade de sondagens necessárias para a correta investigação geotécnica e dimensionamento das fundações do lote 5A.

Conforme a Ata de Reunião da Fiol 26/2011, o resultado dos primeiros ensaios de sondagem do projeto executivo indicam que a profundidade do topo rochoso está entre 20 e 30 metros de profundidade, em vez da média de 11 metros obtidos por meio do resultado dos 8 furos de sondagem do projeto básico, o que provocará grande aumento de quantitativo e elevação do valor do contrato, já que as fundações da ponte representam 43,1% do valor contratual, equivalentes a R$ 58.174.326,54."

159. A Secob-4 acusou a falta de projetos que dimensionem e quantifiquem adequadamente as armaduras do concreto armado, bem como as soluções das fundações das obras de arte especiais, o que pode resultar em significativo impacto no custo da obra:

"Ocorre que não há projeto estrutural e quadro de aço que indiquem o critério adotado pela Valec para quantificação das obras de arte especiais dos lotes 5, 6 e 7, ressaltando que nem mesmo o lote 5A, que é específico para a construção de uma ponte sobre o Rio São Francisco, possui projeto estrutural que indique a bitola e quantidade das armaduras, que somam R$ 33.123.312,60 e representam 24,5% do valor contratual, podendo provocar impacto significativo no contrato caso haja a necessidade de aumento de quantidades por meio de aditivos contratuais."

160. Outra questão que deveria, mas não foi adequadamente avaliada e enfrentada pela Valec, segundo a Secob-4, diz respeito à definição das jazidas de areia e brita que serão utilizadas durante a execução da obra. Essa definição tem expressivos impactos na distância média de transporte desses materiais e, consequentemente, no custo final da obra:

"Constata-se, desse modo, a ausência dos estudos de verificação da viabilidade técnica das jazidas, comerciais e não comerciais, para o fornecimento dos insumos a serem utilizados, o que impossibilita a adequada avaliação dos custos da obra, em desacordo com o art. 7º c/c art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei 8.666/1993, que informa que deve constar no projeto básico o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado, entre outras coisas, em fornecimentos propriamente avaliados.

O devido levantamento/mapeamento de jazidas, na época do projeto básico, permitiria uma avaliação mais adequada dos custos de aquisição e de transporte dos insumos e o requerimento de bloqueio da área para uso em obra pública.

Para o caso da brita e da areia, existem indícios da existência de jazidas nas regiões próximas ao local de realização das obras que, possivelmente, poderiam ser exploradas não comercialmente. Dados do Sistema de Informações Geográficas da Mineração do DNPM (SIGMINE - http://sigmine.dnpm.gov.br) indicam a existência de áreas em fase de requerimento de pesquisa, como nos processos 872.852/2010, 872.851/2010, 870.886/2011, 872.554/2011, 870.784/2011, 871.566/2011, 871.085/2011, 872.933/2010, dentre outros pedidos.

O adequado estudo e planejamento poderiam acomodar a exploração e utilização dos materiais naturais na construção, em vez da utilização dos respectivos materiais comerciais, que possuem custos bastante superiores.

(...)

Como as obras da Fiol estão em fase inicial, seria recomendável que a Valec aguardasse a finalização dos estudos das jazidas que deveriam ter sido realizados na fase de projeto básico, antes da execução dos serviços, a fim de verificar as distâncias de transporte que serão, de fato, utilizadas e que solicitasse o bloqueio dos títulos em fase de pesquisa daquelas áreas a serem exploradas como jazidas, conforme indicação no projeto executivo em elaboração, de modo a evitar o pagamento comercial desses materiais."

161. Quanto à orçamentação, a equipe técnica constatou a inclusão na planilha orçamentária de "serviços por administração" com as quantidades em horas de máquinas e pessoal sem a identificação dos serviços atinentes a esse item orçamentário:

"A hipótese de esses 'Serviços por Administração' terem sido previstos na planilha orçamentária para fazerem frente a serviços que não estão na planilha orçamentária também configuraria uma impropriedade, visto que a previsão genérica, sem detalhamento, equivale à utilização de item com unidade em verba , impossibilitando a identificação precisa dos serviços contemplados pelo objeto e dos seus respectivos custos, contrariando o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, que impõe que as obras só poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Não há, nos projetos básicos dos lotes da Fiol, indicação de quais serviços serão realizados no âmbito dos 'Serviços por Administração', bem como elementos que permitam sua respectiva quantificação. Essa imprecisão confere subjetivismo e discricionariedade ao fiscal da Valec e à empresa contratada quanto à definição dos serviços que serão executados com a referida 'verba', motivo pelo qual a Valec não deve adotar tais itens genéricos nos seus contratos e licitações, sem estarem especificados de forma clara e direta, com a identificação real do que se pretenda executar."

162. As consequências negativas de todos esses problemas foram bem resumidas pela unidade técnica:

"A deficiência dos projetos básicos prejudica a correta mensuração dos quantitativos dos serviços e distorce a planilha contratual, além de possibilitar a celebração de termos aditivos de quantidade/qualidade acima do limite de 25% estipulado pela Lei 8.666/1993. Além disso, os projetos deficientes podem permitir a desconfiguração do objeto licitado, haja vista as possíveis modificações no projeto ao longo da execução da obra para adequar às características reais do momento da execução, bem como a possível supressão de serviços essenciais à funcionalidade do objeto para viabilizar o contrato dentro dos aumentos percentuais legalmente previstos, com posterior licitação em separado dos serviços suprimidos."

**III**

163. Os riscos de prejuízos ao erário inerentes a obras postas em execução com base em projetos básicos deficientes, ou em projetos básicos que não deveriam ser assim considerados quando confrontados com as prescrições legais e técnicas de necessária e obrigatória observância, são conhecidos por toda a administração pública.

164. Cabe rememorar o histórico de graves problemas originados de aditivos contratuais originados da necessidade de corrigir projetos básicos mal elaborados identificados com frequência nas diversas fiscalizações já realizadas por esta Corte de Contas, a exemplo do reportado no relatório da auditoria acerca da Ferrovia Norte-Sul:

"Em que pese o objeto da presente auditoria ser os lotes 5, 5A, 6 e 7 da Ferrovia Oeste-Leste, é oportuno destacar que vários lotes da Ferrovia Norte-Sul (também executada pela Valec) sofreram aditivos contratuais que suprimiram serviços necessários à funcionalidade do objeto contratado, a exemplo da exclusão dos pátios ferroviários de Jaraguá, Santa Isabel e Uruaçú (TC 6.980/2011-2), que serão posteriormente licitados pela Valec.

Assim, para compensar a deficiência de projeto e visando ao reestabelecimento da funcionalidade de alguns trechos da Ferrovia Norte-Sul, os Contratos 19/2011 (R$ 27.695.796,61) e 20/2011 (R$ 16.014.977,06) foram firmados para a realização de serviços de engenharia para complementação dos lotes 2 e 11, já que ambos possuíam aditivos contratuais da ordem de 25%, para a execução de serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras de arte correntes e obras complementares, ou seja, os serviços necessários à execução funcional do objeto correspondiam a valor superior ao valor contratual acrescido de 25%."

165. Os gestores deveriam adotar todas as cautelas possíveis para assegurarem-se da qualidade do projeto básico antes de lançar as licitações. Como apontado pela auditoria, a inobservância desse modo prudente de agir elevou os riscos de não se alcançarem os melhores resultados para o empreendimento, por não estar sendo executado segundo técnicas de engenharia e de gestão mais adequadas, e de virem a ser promovidas adequações de grande porte nos objetos contratados no curso da execução contratual sem que se possa ter seguro controle sobre as soluções construtivas do empreendimento e, consequentemente, sobre seus custos e cronograma físico-financeiro.

166. No caso concreto, se, por exemplo, forem concretizadas as alterações de traçado em estudo, hipótese altamente provável, tendo em vista tudo o que foi relatado, a Valec poderá se ver diante de objeto bem diferente daquele que foi originalmente contratado e da obrigação de ter de justificar robustamente, sob os aspectos jurídico, técnico, econômico, social e ambiental, a continuidade das obras, se assim decidir, pois a essa alternativa decisória se opõem notórios argumentos jurídicos e jurisprudenciais pela rescisão dos contratos e lançamento de novas licitações.

167. Deve-se, portanto, promover a oitiva da empresa para que (i) se posicione sobre a adequação do projeto básico ao que prescreve o *caput* e cada uma das alíneas do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993 e a suficiência de tal projeto para fins de abertura de licitação em cumprimento ao que dispõe o art. 7º, § 2º, da mesma lei; (ii) avalie e apresente suas conclusões quanto à repercussão das alterações que já foram ou que serão implementadas no traçado da ferrovia sobre o custo da obra e as características do objeto contratado, considerando todos os questionamentos apresentados no relatório de auditoria e as medidas corretivas propostas pela Secob-4 no item 3.1.8 do mesmo relatório fiscalização; (iii) à luz dessa avaliação, se posicione quanto a continuidade ou não dos contratos em execução, justificando suas conclusões quanto aos aspectos jurídico, técnico e econômico.

168. Diante desse contexto, faz-se necessária adoção de medida cautelar com vistas a suspender a execução dos contratos relativos aos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Fiol, até deliberação final por parte desta Corte de Contas, após o recebimento das respostas das oitivas e audiências realizadas nos termos do acórdão proposto.

169. Deve-se ainda comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério dos Transportes, para fins de supervisão, e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que foram detectados indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), nos contratos nºs 58/2010 (lote 5), 59/2010 (lote 6), 60/2010 (lote 7) e 85/2010 (lote 5A), relativos às obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, informando a respeito da adoção de medida cautelar por parte desta Corte de Contas com vistas a suspender a execução dos mencionados contratos, até deliberação final por parte desta Corte de Contas.

170. Adicionalmente, proponho a realização de audiência do Sr. Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, superintendente de projetos da Valec, para que apresente a este Tribunal razões de justificativa para a aprovação da análise técnica que subsidiou a aprovação, pela diretoria executiva da Valec, dos projetos básicos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (peças 12, 14 e 15), em desconformidade com os arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993.

**IV**

171. O item 3.2 do relatório de fiscalização trata da questão do "adiantamento de pagamento de 230.000 grampos elásticos, no valor de R$ 2.021.700,00, no âmbito do contrato de execução do lote 7."

172. Da quarta medição do lote 7 da Fiol, ocorrida em 25/5/2011, decorreu o pagamento pela aquisição de 230.000 grampos elásticos, sem que tivesse dado entrada qualquer remessa de grampo na referida obra, configurando, tal fato, pelo menos, pagamento adiantado, irregular, em desconformidade com os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei nº 4.320/1964 e com a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec.

173. O primeiro carregamento de 21.000 grampos chegou à obra somente no dia 25/6/2011, um mês após a referida medição. O segundo carregamento, de 19.500 grampos, chegou em 28/6/2011 e o terceiro e último carregamento, de 25.580 grampos, em 29/6/2011. Em vistoria realizada nos dias 7 e 8/7/2011, a equipe de auditoria visitou o galpão onde os grampos recebidos estavam estocados e confirmou que, naquela data, havia somente 66.080 grampos dos 230.000 medidos.

174. Ressalte-se que até a conclusão dos trabalhos da equipe de auditoria a Valec ainda não havia obtido a licença de instalação relativa às obras do lote 7, o que impossibilita o início das obras de implantação do eixo da ferrovia e, consequentemente, torna distante e imprevisível o momento de aplicação dos grampos comprados e pagos e até então não integralmente entregues.

175. Em 20/5/2011, os srs. José Francisco das Neves, diretor presidente da Valec, e Luiz Carlos Oliveira Machado, diretor de engenharia da Valec, assinaram a ordem de serviço para início do lote 7 contemplando a aquisição dos dormentes de concreto e dos acessórios ferroviários, dentre os quais os grampos elásticos.

176. A medição referente aos grampos elásticos foi elaborada e assinada pelo sr. Alexandre Carrara, coordenador técnico da STE Engenharia S.A., empresa supervisora do lote 7 da Fiol, e atestada pelo sr. Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves, engenheiro residente da Valec, e pelo sr. Ricardo Humberto de Souza Wanderley, superintendente regional da Valec (peça 25).

177. Diante desse quadro, deve-se promover a audiência dos responsáveis por autorizar a compra dos grampos elásticos muito antes da data vislumbrada para a efetiva utilização (segundo o superintendente de construção da Valec, "a aplicação dos grampos elásticos e demais acessórios será no 8º mês após o início dos serviços nos lotes 5 e 7 e será no 12º mês após o início dos serviços no lote 6") e por atestar o recebimento de quantidades que efetivamente não foram haviam sido entregues no canteiro de obras, bem como realizar diligência junto à empresa para obter cópia do respectivo processo de pagamento com o intuito de subsidiar a apuração de responsabilidades por eventuais danos ao erário.

178. Cabe ainda determinar à Valec que adote medidas para apurar a responsabilidade da empresa STE Engenharia S.A. por descumprimento contratual em face da medição irregular dos grampos elásticos e apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas.

**V**

179. A equipe de auditoria aponta ainda como achado a "ausência de critérios objetivos para o julgamento de proposta técnica das empresas que participaram da concorrência do tipo técnica e preço [concorrência nº 13/2010], que teve por objeto a contratação de empresa para execução de serviços técnicos profissionais especializados para supervisão das obras de implantação da Fiol."

180. A "inexistência de critérios objetivos", além de suscitar fundadas dúvidas sobre a observância do princípio do julgamento objetivo e o estrito cumprimento do art. 45 da Lei nº 8.666/1993, ponto que será investigado, está dando margem, segundo a equipe de auditoria, a substituições de profissionais sem a garantia de que os substitutos possuam os mesmos requisitos dos que foram qualificados na licitação.

181. No edital consta que a substituição estará sujeita a prévia aprovação do contratante, após a análise curricular do profissional:

"A substituição de qualquer profissional constante do quadro da equipe técnica mínima acima avaliada ficará sujeita à aprovação da VALEC, devendo a contratada manifestar seu interesse de substituição com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, de forma a possibilitar a análise curricular do profissional indicado sem afetar o andamento normal dos trabalhos."

182. Nesse caso, aplica-se o disposto no art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, que impõe ao contratado a obrigação de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

183. A equipe de auditoria propõe que se promova a oitiva da Valec para que se manifeste quanto:

"d.7) ausência de critérios objetivos na Concorrência 13/2010 para o julgamento das propostas técnicas, em que ficou demonstrada a subjetividade dos critérios 'Conhecimento das variáveis envolvidas no trabalho', que representa 35% da Nota da Proposta Técnica e 28% da Nota Final; 'Plano de trabalho', que representa 20% da Nota da Proposta Técnica e 16% da Nota Final; e 'Capacidade da equipe técnica', que corresponde a 35% da Nota da Proposta Técnica e 28% da Nota Final, o que resultou em 72% da Nota Final baseada em critérios subjetivos, em afronta aos artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)

d.8) constatação de que os profissionais que pontuaram na época da licitação não são os mesmos que estão executando os serviços nos contratos de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Fiol, em desconformidade com o art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, havendo risco de se comprometer a qualidade do serviço prestado, já que a qualificação das empresas de supervisão está calcada na capacidade técnica do seu pessoal;(Achado 3.3)

d.9) possibilidade de anulação dos Contratos 98/2010, 99/2010, 100/2010 e 101/2010, que foram firmados pela Valec para a execução dos serviços de supervisão dos lotes 5, 5A, 6 e 7, respectivamente, como resultado do processo licitatório da Concorrência 13/2010, tendo em vista que a escolha das licitantes vencedoras ocorreu com base em edital em que a maior parte da Nota Final era constituída por critérios subjetivos, contrariando artigos 3º; 40, inciso VII; 44, § 1º, da Lei 8.666/1993; (Achado 3.3)"

184. Essa proposta será acolhida na essência, nos termos do acórdão proposto, do qual consta também determinação para realização de diligência à Valec para obtenção de toda a documentação e esclarecimentos pertinentes ao julgamento das propostas técnicas apresentadas no âmbito da concorrência nº 13/2010, na qual resultaram vencedores o Consórcio Supervisão Fiol (lote 5), o Consórcio Strata - LBR - Direção (lote 5A), o Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla Tecnometal - Engecorps (lote 6) e a empresa STE - Serviços Técnicos de Engenharia S/A (lote 7).

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

**WEDER DE OLIVEIRA**
Relator

ACÓRDÃO Nº 2371/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.731/2011-5
2. Grupo II - Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional
3.2. Responsáveis: Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida (341.332.917-00); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (022.706.987-20); Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves (077.415.456-04) e Ricardo Humberto de Souza Wanderley (125.838.474-49)
4. Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (Secob-4)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., tendo como objetivo fiscalizar as obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), sub-trecho compreendido entre Caetité e Barreiras no estado da Bahia.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Valec, em sede de medida cautelar, que adote providências imediatas no sentido de suspender a execução dos contratos nºs 58/2010 (lote 5), 59/2010 (lote 6), 60/2010 (lote 7) e 85/2010 (lote 5A), que têm por objeto a execução de obras e serviços de engenharia da Fiol, até deliberação final por parte desta Corte de Contas;

9.2. determinar à Secob-4 que:

9.2.1. promova a oitiva da Valec para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência:

9.2.1.1. se posicione sobre a adequação do projeto básico ao que prescreve o *caput* e cada uma das alíneas do inciso IX do art. 6º, da Lei nº 8.666/1993 e a suficiência de tal projeto para fins de abertura de licitação em cumprimento ao que dispõe o art. 7º, § 2º, da mesma lei;

9.2.1.2. avalie e apresente suas conclusões quanto à repercussão das alterações que já foram ou que serão implementadas no traçado da ferrovia sobre o custo da obra e as características do objeto contratado, considerando todos os questionamentos apresentados no relatório de auditoria e as medidas corretivas propostas pela Secob-4 no item 3.1.8 do mesmo relatório fiscalização;

9.2.1.3. à luz dessa avaliação, se posicione quanto a continuidade ou não dos contratos em execução, justificando suas conclusões quanto aos aspectos jurídico, técnico e econômico.

9.2.1.4. apresente a forma como vem analisando a substituição dos profissionais de supervisão contratados por meio dos contratos nºs 98 (lote 5), 99 (lote 5A), 100 (lote 6) e 101 (lote 7), todos de 2010, ante o disposto no art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993;

9.2.2. promova a audiência do sr. Jorge Antônio Mesquita Pereira de Almeida, superintendente de projetos da Valec, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente a este Tribunal razões de justificativa para a aprovação da análise técnica que subsidiou a aprovação, pela diretoria executiva da Valec, dos projetos básicos dos lotes 5, 5A, 6 e 7 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, em desconformidade com os arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei nº 8.666/1993, em que foram identificados os seguintes indícios de irregularidade:

9.2.2.1. insuficiência de estudos prévios necessários para a definição do traçado dos lotes 6 e 7, o que pode resultar em alterações de traçados posteriores à contratação, proporcionando a futura execução de obra em trecho sem investigação geotécnica associada e com custos maiores do que os estimados inicialmente;

9.2.2.2. insuficiência de sondagens para caracterização de materiais de primeira, segunda e terceira categorias e de solos moles nos lotes 5, 6 e 7;

9.2.2.3. seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

9.2.2.4. insuficiência de estudos para definição das jazidas de areia e brita com impacto no modelo de aquisição (comercial x explorada), na distância média de transporte (DMT) e no uso da areia artificial, subproduto da britagem, para compor o traço dos diversos concretos nos lotes 5, 5A, 6 e 7;

9.2.2.5. inclusão na planilha orçamentária de "serviços por administração" com quantidades em horas de máquinas e pessoal sem a identificação do objeto a ser executado nos lotes 5, 6 e 7;

9.2.2.6. ausência de projeto que dimensione e quantifique as armaduras de concreto armado e as soluções das fundações das obras de arte especiais nos lotes 5, 5A, 6 e 7.

9.2.3. promova a audiência dos srs. José Francisco das Neves, diretor presidente da Valec, e Luiz Carlos Oliveira Machado, diretor de engenharia da Valec, para que apresentem a este Tribunal, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, as razões de justificativa por terem assinado, em 20/5/2011, a ordem de serviço para início do lote 7 contemplando a compra de grampos elásticos muito antes da data vislumbrada para a efetiva utilização;

9.2.4. promova a audiência dos srs. Nelson Eustáquio Fernandes Gonçalves, engenheiro residente da Valec no lote 7 da Fiol, e Ricardo Humberto de Souza Wanderley, superintendente regional da Valec no lote 7 da Fiol, para que apresentem a este Tribunal, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, as razões de justificativa por terem aprovado a quarta medição do lote 7 da Fiol contemplando 230.000 grampos elásticos não entregues até o momento da medição, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, em desconformidade com os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei nº 4.320/1964 e com a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec.

9.2.5. realize diligência na Valec para obter:

9.2.5.1. cópia do processo de pagamento relativo à aquisição de 230.000 grampos elásticos para o lote 7 da Fiol e examine a sua regularidade, indicando os responsáveis por eventuais irregularidades apuradas;

9.2.5.2. toda a documentação e esclarecimentos pertinentes ao julgamento das propostas técnicas apresentadas no âmbito da concorrência nº 13/2010, na qual resultaram vencedores o Consórcio Supervisão Fiol (lote 5), o Consórcio Strata - LBR - Direção (lote 5A), o Consórcio Astec - Urbaniza - Setepla Tecnometal - Engecorps (lote 6) e a empresa STE - Serviços Técnicos de Engenharia S/A (lote 7).

9.3. determinar à Valec que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote medidas para apurar a responsabilidade da empresa STE Engenharia S.A., responsável pela elaboração da quarta medição do contrato de execução do lote 7 da Fiol, por descumprimento contratual em face da medição irregular de 230.000 grampos elásticos, configurando pagamento indevido no valor de R$ 2.021.700,00, em desconformidade com os artigos 62 e 63, § 2º, incisos I e III, da Lei nº 4.320/1964 e com a Norma 80-EM-044A-58-8014 da Valec, e apresente as medidas adotadas a este Tribunal.

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério dos Transportes, para fins de supervisão, e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que foram detectados indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), nos contratos nºs 58/2010 (lote 5), 59/2010 (lote 6), 60/2010 (lote 7) e 85/2010 (lote 5A), relativos às obras de implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, informando a respeito da adoção de medida cautelar por parte desta Corte de Contas com vistas a suspender a execução dos contratos relativos aos lotes 5, 5A, 6 e 7 até deliberação final por parte desta Corte de Contas.

9.5. autorizar o encaminhamento pela Secob-4 de cópia desta deliberação à 1ª Secretaria de Controle Externo, à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

10. Ata n° 36/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2371-36/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO IV DA ATA Nº 36, DE 31 DE AGOSTO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

Acórdão nº 2380, adotado no processo nº TC-010.344/2005-6, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes.

Acórdão nº 2383, adotado no processo nº TC-012.905/2010-0, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luis de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-010.344/2005-6 [Apensos: TC-020.528/2007-3, TC-019.994/2007-8 e TC-000.329/2007-2 - Solicitação; TC-014.397/2005-8 e TC-012.423/2006-9 – Denúncia; E TC-018.966/2005-2 - Representação].

Natureza: Denúncia.

Entidade: Companhia Docas do Estado do Espírito Santo (Codesa).

Responsável: Henrique Germano Zimmer (009.677.936-53); Danilo Roger Marçal Queiroz (904.621.657-87); Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (011.215.677-03); Nelson Machado Fagundes (039.881.477-53); Eduardo Pereira (509.763.388 15), Luiz Soresini (049.776.707-44); Irineu Barros Filho (421.321.187-87); e Raulino Gonçalves Filho (117.880.117-91).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).

Advogados constituídos nos autos: Flávia Fardim Antunes Bringhenti, OAB/MG nº 82.616; Felipe Osório dos Santos, OAB/ES nº 6.381; Sirlei de Almeida, OAB/ES nº 7.657; Nathália Neves Burian, OAB/ES nº 9.243; Cláudia Rodrigues Nascimento, OAB/ES nº 9.787; Luana Barbosa Pereira, OAB/ES nº 11.528; e Aline Gomes Soares Lima, OAB/DF nº 20.710.

SUMÁRIO: DENÚNCIAS DIVERSAS E REPRESENTAÇÃO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA/ES. CAUTELAR CONCEDIDA E POSTERIORMENTE REVOGADA EM SEDE DE AGRAVO. AUDIÊNCIAS. DILIGÊNCIAS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA ACOLHIDAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de denúncias diversas encaminhadas a este Tribunal e de representação da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, dando conta de supostas irregularidades cometidas pelos gestores da Companhia Docas do Estado do Espírito Santo (Codesa) na execução de alguns de seus contratos.

2. Após instrução inicial (fls. 18/22), a Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (Secex/ES) realizou inspeção na Codesa, ao termo da qual elaborou o relatório de fls. 61/88, cujo encaminhamento foi objeto de despacho de minha lavra (fls. 91/94), parcialmente reproduzido a seguir:

*"(...)*

*3. Com relação à denúncia de que as empresas contratadas, sob a denominação geral de Pool, para a operação do Terminal de Cereais de Cais - TCC não estariam realizando a manutenção adequada dos equipamentos e instalações da Codesa, colocados à sua disposição, a equipe de inspeção entende que, com efeito, o Pool não vem realizando adequadamente a manutenção exigida. Não há a indicação contratual dos serviços de manutenção a serem realizados e a fiscalização deficiente da Codesa acarretou a necessidade de reparos urgentes e prioritários já no final do contrato.*

*4. No entanto, mesmo após o final do contrato os reparos exigidos pela Codesa foram executados, com exceção dos serviços relativos à automação das balanças de fluxo. Em face disso, a equipe propõe apenas que seja determinado à entidade que adote as devidas providências no sentido de que as balanças de fluxos do Silo de Cereais de Capuaba registrem de forma adequada a pesagem da carga.*

*5. Quanto ao uso, pelas empresas do Pool, de material sobressalente de propriedade da Codesa, tal denúncia não teria se confirmado. Segundo a equipe não houve alteração no inventário do material da Codesa, nem aquisições de novas peças no período em que a operação do TCC foi terceirizada, que se iniciou ainda em 1998. Mesmo assim, a equipe sugere que se determine o levantamento dos motores de reposição necessários a uma operação segura, emitindo o competente termo de responsabilidade pela guarda de tais equipamentos.*

*6. Sobre a denúncia de que as empresas do Pool vinham pagando pouco pelo uso das instalações e equipamentos da Codesa a equipe informa que os preços cobrados acompanharam os valores históricos praticados desde 1998. Atualmente, não há qualquer contrato operacional firmado pela Codesa, que cobra as tarifas pertinentes, sem desconto, das empresas que realizam a operação portuária, sem qualquer controle dos custos incorridos por tais empresas. A equipe reputa como grave tal situação, razão pela qual propõe que se determine à Codesa a realização das manutenções necessárias ao bom funcionamento do TCC.*

*7. Sobre a questão da terceirização de atividades a cargo da Codesa, a equipe entende que o fato relevante a ser considerado é que a mesma só poderia se dar mediante arrendamento das instalações portuárias envolvidas, o que já vem sendo providenciado pela Codesa. É o que se deduz da leitura de dispositivos da Lei dos Portos - Lei nº 8.630/1993, e da Resolução Antaq 55/2002. Ao fim da análise dessa questão, a equipe propõe determinação à entidade no sentido da observância do art. 1º, § 1º, inciso IV, da Lei 8.630/1993, que lhe incumbe a realização da manutenção das instalações do porto sob sua administração, e do art. 4º, inciso I, da mesma lei, que limita a possibilidade de execução de serviços de melhorias e exploração de instalações portuárias somente nos casos de arrendamento da área.*

*8. As denúncias aqui tratadas voltam-se também contra o processo de consolidação de quatro contratos de arrendamento feito à empresa Flexibrás — Tubos Flexíveis Ltda. em função do qual o prazo de prorrogação do contrato mais antigo teria excedido em sete meses ao limite autorizado em Resolução da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). A equipe entende que, tendo em vista as peculiaridades envolvidas nos instrumentos e o caráter excepcional de que se reveste a questão, tal fato não deva ser considerado irregular.*

*9. No entanto, notando que o termo de consolidação dos contratos prevê a realização de obras, pela arrendatária, cujo valor, não explicitado no instrumento, deverá ser objeto de ressarcimento por parte da Codesa, caso não possam ser amortizadas do desconto das obrigações financeiras devidas pela arrendatária, a equipe propõe que esta Corte determine, cautelarmente, a suspensão da autorização dada em 31/10/2005, pelo Sr. Roger Marçal Queiroz, Diretor de Comercialização e Fiscalização dá Codesa para que a Flexibrás realize investimentos para ampliação da capacidade produtiva, uma vez que tal ato, sem qualquer garantia de que o valor dos investimentos poderá ser amortizado ainda na vigência do contrato de unificação, poderá gerar grave lesão ao erário.*

*10. Outra questão abordada nos presentes autos diz respeito ao Contrato 13/2000 firmado entre a Codesa e a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S. A. no qual teriam sido concedidos descontos àquela empresa, por serviços portuários prestados, contra o compromisso da Suzano de investir em obras de responsabilidade da Codesa. Nesse desiderato, a Suzano teria contratado empresa construtora selecionada mediante procedimento estranho à tomada de preços, que seria a modalidade licitatória*

*indicada pelo valor da contratação. Ademais, entre as obras custeadas pela Suzano incluíam-se serviços realizados no armazém removível de propriedade desta empresa.*

*11. A equipe de inspeção confirmou as duas irregularidades, embora a Codesa tenha saneado a impropriedade relativa à execução de melhoramentos no armazém da Suzano. Mais relevante do que essas impropriedades, a equipe entendeu que a própria contratação com a Suzano estava eivada do mesmo vício verificado no contrato relativo ao Terminal de Cereais de Catuaba, ou seja, a execução de serviços por parte da Suzano nas instalações da Codesa só seria possível mediante contrato de arrendamento, o que não é o caso. Em razão dessa falha maior, a equipe propõe seja determinada a regularização do Contrato 13/2000, de modo a deixá-lo conforme as prescrições da Lei dos Portos.*

*12. Os autos noticiam a nomeação de pessoas com 'condutas duvidosas' para o exercício de cargos de direção na Codesa. A equipe de inspeção analisou criteriosamente os fatos imputados ao Sr. Fábio Calmon Mantovanelli e considerou que as irregularidades são de reduzida relevância, e não trouxeram prejuízos à entidade. Com relação aos Srs. Antônio Carlos Rocha, Luiz Scandian, Domingos Salis de Araújo e Flávia Fardim Antunes Bringhenti, a equipe de inspeção entendeu que os fatos que se lhes imputam não chegam a tisnar os atos de nomeação, de responsabilidade do Sr. Diretor-Presidente da Codesa. Com essas conclusões da equipe alinho-me desde já, pelas lídimas razões por ela apontadas.*

*13. Por fim, a equipe relata ocorrência relativa à condução de Reclamação Trabalhista contra a Codesa na qual a entidade deixou fluir, sem manifestação, o prazo legal para contestação de penhora de bens da empresa no valor de R$ 9.344.009,43, para satisfação de débito apurado na referida ação trabalhista. A equipe apurou que teria havido falha na condução do processo anteriormente à expedição do mandado de penhora, atinente ao correto valor da causa, razão pela qual propõe que se determine à Codesa que apure a responsabilidade por tal falha. Propõe ainda a requisição da conclusão da sindicância interna que apurou a responsabilidade pela perda do prazo para embargo e a comunição, ao Ministério Público, da existência de tal procedimento interno.*

*x x x*

*14. Entendo que a equipe de inspeção da Secex/ES tem razão em questionar o fato de se incluir no termo de consolidação dos contratos com a Flexibrás a realização de obra de que não se sabe, com precisão razoável, em quanto importará ao fim e ao cabo, imputando à Codesa o dever de ressarcir a contratada por eventuais diferenças não compensáveis pelas obrigações contratuais, sem que se saiba, de antemão, os critérios a serem observados em tal ressarcimento. Ademais, a previsão de investimentos, que suplantam o horizonte dos contratos de arrendamento, violam frontalmente o art. 21 da Resolução Antaq 55/2002, conforme aponta, com toda a acuidade, a equipe de inspeção.*

*15. No entanto, dou como aplicável à espécie a ação prevista no art. 276, § 2º do Regimento Interno desta Corte, ou seja, ouvir os responsáveis antes de expedir a medida cautelar solicitada. Com efeito, como a consolidação dos contratos de arrendamento expira em novembro de 2008, é de se esperar que a Codesa possa trazer elementos mais precisos de modo a demonstrar que o investimento previsto compatibiliza-se com o horizonte contratual, sob pena do cabimento da cautelar sugerida e do imediato ajustamento do contrato às disposições expedidas pela agência reguladora do setor.*

*16. Quanto às determinações que alcançam o **pool** de empresas operador do Terminal de Cereais de Capuaba e, especialmente, o contrato com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S.A., vejo que elas baseiam-se no entendimento da equipe de que não cabe a realização de investimentos ou 'melhoramentos por parte das contratadas em contratos que não sejam de arrendamento, de acordo com prescrições postas na Lei dos Portos, Lei 8.630/1993.*

*17. Reputo, no entanto, que tal entendimento não se mostra dedutível de forma líquida e certa dos dispositivos da referida lei que teriam restado desatendidos, devendo-se dar à **Codesa** a oportunidade de apresentar as contra-alegações que entender cabíveis acerca da imputação da equipe antes que se possa, com toda a segurança, determinar a alteração dos contratos. De fato, não se pode exigir que a Suzano passe à condição de arrendatária apenas porque, como maior cliente da Codesa, dispõe de regalias especiais previstas no contrato.*

*18. Com relação às demais determinações sugeridas, penso que possam esperar até decisão final a ser proferida no processo, sem prejuízo de que se faça diligência à Codesa a fim de que se obtenha, se for o caso, a conclusão do Processo de Sindicância PE 1738/2004.*

*Ante o exposto, determino o encaminhamento dos autos à Secex/ES a fim de que sejam adotadas as seguintes medidas:*

*a) promover, com base no art. 276, § 2% do Regimento Interno do Tribunal a oitiva dos Srs. Henrique Germano Zimmer, Danilo Roger Marçal Queiroz, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Diretores da Codesa, Nelson Machado Fagundes, Eduardo Pereira, Luiz Soresini, Irineu Barros Filho e Raulino Gonçalves Filho, membros do Conselho de Administração da Codesa, para que apresentem, no prazo de cinco dias, razões de justificativa acerca da aprovação e homologação do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda., contendo na cláusula oitava previsão de investimentos pela arrendatária sem que se saiba o valor envolvido e sem garantia de que o prazo do arrendamento será suficiente para amortizá-los, contrariando o art. 21 da Resolução Antaq 55/2002, bem como atribuindo responsabilidade à Codesa de indenizar à Flexibrás o investimento não amortizado durante a vigência da consolidação dos contratos;*

*b) promover, com base no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência prévia do Sr. Diretor-Presidente da Codesa para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da disposição constante da cláusula primeira, parágrafos 3º e 6º, do Contrato 13/2000, firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S.A., dando prioridade de uso do Berço 101 do Cais Comercial de Vitória e dos Armazéns 3 e 5 de propriedade da Codesa e permissão para que a empresa utilize uma área de 5.000 m2, onde instalou um armazém de vinil removível de sua propriedade, bem como da autorização ínsita na cláusula terceira, parágrafo 4% para que a empresa execute melhorias e manutenções no Cais Comercial de Vitória, disposições estas que estariam contrariando o disposto nos arts. 1º, § 1º, inciso IV, e 4º, inciso I, da Lei 8.630/1993;*

*c) realizar diligência junto à Codesa a fim de que se obtenha informações sobre a situação atual do Processo de Sindicância PE 1738/2004, que apura falhas na condução e acompanhamento do processo trabalhista RT 1261.1995.0004.17.00-0"*

3. Analisada preliminarmente pela Secex/ES somente a oitiva determinada no item "a" retro, e ante o encaminhamento proposto, exarei novo despacho (154/156) determinando a suspensão cautelar da eficácia do Ato de Autorização emitido em favor da empresa Flexibrás, ancorado nos seguintes motivos:

*"As apurações iniciais promovidas nos autos pela Unidade Técnica levaram ao entendimento de que a empresa Flexibrás contava com créditos ilimitados para a execução de obras de enrocamento em área de 30.000 m², acrescida de marinha, uma vez que não existe, até o momento, projeto básico ou executivo que permita a caracterização precisa do empreendimento, seus custos e o prazo de execução, e o contrato prevê a amortização dos investimentos realizados pela arrendatária, conforme consta da cláusula oitava, por ocasião dos pagamentos devidos em razão do arrendamento."*

4. Entretanto, ao examinar a documentação apresentada pela Codesa em sede de Agravo, verifiquei que o Ato de Autorização a que se referiu a medida cautelar em questão não dizia respeito às obras de enrocamento, mas, tão somente, a obras de ampliação da capacidade produtiva da arrendatária, cujos custos correriam, exclusivamente, por sua conta e risco.

5. Ademais, a Codesa esclareceu, na peça recursal, que o investimento relativo à área acrescida de marinha somente seria autorizado após a análise criteriosa do projeto apresentado pela Flexibrás, o qual se encontrava em avaliação pela Gerência Regional de Patrimônio da União (GRPU).

6. Em decorrência, concluí pela revogação da medida cautelar e restituí os autos à unidade técnica para prosseguimento do feito, especialmente para implementação das demais medidas determinadas anteriormente (alíneas "b" e "c" retrotranscritas no item 2 deste relatório).

7. Providenciadas as pertinentes diligências e audiência, a Auditora Federal da Secex/ES analisou os novos elementos apresentados em instrução de fls. 193/206, transcrita a seguir com alguns ajustes de forma:

*"Cuidam os autos de denúncias e de representação, esta oriunda da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, que têm em comum a indicação de contribuições financeiras de empresas bem como do Diretor-Presidente da Codesa à campanha eleitoral do Partido dos Trabalhadores à prefeitura de Vitória-ES. Constam possíveis irregularidades em alguns contratos firmados pelas empresas com a Companhia Docas e no preenchimento de cargos em comissão.*

*2. Consoante determinação proferida pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator em 9/8/2006, aprovada pelo Plenário (fls. 169 a 172), e instrução anterior às fls. 177 a 190, examinam-se nesta oportunidade:*

*a) as informações prestadas pela Codesa em atenção à diligência sobre a execução da obra de enrocamento de que trata a cláusula oitava do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento, firmado com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda. e Brasflex Tubos Flexíveis Ltda., com vistas à análise conclusiva da oitiva dos diretores e membros do conselho de administração;*

*b) as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Diretor-Presidente da Codesa acerca de disposições constantes do Contrato 13/2000, firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S.A.; e*

*c) o resultado da diligência sobre a situação atual do Processo de Sindicância PE 1738/2004, que apura falhas na condução e acompanhamento de processo trabalhista.*

*3. Por meio do Ofício nº 1109/2007-TCU/SECEX-ES, relativamente à execução da obra de enrocamento de que trata a cláusula oitava do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento, firmado com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda. e Brasflex Tubos Flexíveis Ltda., foi solicitado à Companhia Docas:*

*a) cópia de toda a documentação técnica e econômica, encaminhada pela arrendatária;*

*b) análise elaborada pela Codesa sobre a viabilidade técnica e econômico-financeira da obra, acompanhada do fluxo de caixa do empreendimento, com os ingressos de recursos, amortizações, prazo, taxa de retorno aplicada; e*

*c) informação sobre a autorização (acompanhada do documento que autorizou, se for o caso) ou não do início das obras de enrocamento, conforme item 8.3 do referido Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento.*

*4. Em atendimento, a Sra. Diretora-Presidente em Exercício informa, por meio da CA-Dirpre-038, de 13/02/2007, que (fls. 02 e 03 do Anexo 8):*

*4.1. a obra de enrocamento ainda não foi autorizada pela Codesa;*

*4.2. o início de sua execução, por se tratar de terreno acrescido de marinha, depende primeiro de análise e aprovação pela Secretaria do Patrimônio da União, condicionante para que a Codesa dê seguimento à análise dos projetos apresentados;*

*4.3. embora já tenha recebido os projetos, estudos e licenças autorizativas, a análise encontra-se sobrestada em decorrência da comunicação, pela arrendatária, de que a necessidade de novos estudos geotécnicos implicarão em alteração dos projetos e do orçamento estimado para a obra; e*

*4.4. caso se faça necessário o cumprimento do item 'a' do ofício de diligência, solicita que seja dado um prazo mínimo de 5 dias para a extração das cópias.*

*5. Nossa análise:*

*5.1. inicialmente, registre-se que, como a Codesa ainda não possui a documentação técnica e econômico-financeira definitiva da obra, que sustentará sua análise e aprovação, entendemos dispensável cópias de documentos passíveis de alteração.*

*5.2. em não havendo a análise elaborada pela Codesa sobre a viabilidade técnica e econômico-financeira da obra e, por conseguinte, diante da ausência do fluxo de caixa do empreendimento, com os ingressos de recursos que serão aportados pela Flexibrás no investimento, as amortizações a serem feitas pela Codesa (via renúncia da receita relativa ao valor do arrendamento da área que deixará de ser pago pela Flexibrás até 15/11/2008 ou que será assumido pelo futuro arrendatário de acordo com o valor a ser negociado entre a Codesa e a Flexibrás – cláusula oitava, subitens 8.4 e 8.5 do Termo de Unificação dos Contratos, fl. 445 do volume 1 do anexo 2), o prazo de amortização do investimento e a taxa de retorno sobre o capital a ser aplicada pela Flexibrás, mantemos nossa posição esposada na análise de fls. 187 a 189 no sentido de que:*

*a) a cláusula oitava e subitens não dão nenhuma garantia de que o enrocamento será vantajoso para a Administração. Tudo dependerá de valores e negociações a serem estabelecidos; e*

*b) a ausência de estudo que demonstre a adequada relação custo-benefício para a Codesa, e, por conseguinte, dos parâmetros de amortização a serem incluídos no edital para custeio pelo arrendatário vencedor da licitação, a partir de novembro de 2008, fere os princípios da eficiência, publicidade e do interesse público.*

*5.3. o cerne da questão é identificar em que momento a Codesa estará desonerada de pagar à Flexibrás o investimento. Sendo a Codesa uma empresa de economia mista, com 97,648% do seu capital pertencente à União, deve demonstrar de forma cristalina que a autorização de investimento por terceiros cuja amortização ficará a seu encargo não lhe trará nenhum prejuízo.*

*5.4. consoante expusemos às fls. 188/189, a prevalecer os parâmetros indicados pela Flexibrás para a amortização do investimento, caso ela continue arrendatária da área, e considerando o valor de R$ 19,5 milhões por ora estimado para o investimento, qualquer taxa de retorno sobre o capital aplicado pela Flexibrás acima de 0,5% significará que a amortização não pagará nem o custo do capital, quanto mais o valor principal investido.*

*5.5. é inequívoco o interesse da Flexibrás no investimento, e também da Codesa em propiciá-lo, tanto que o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos de Vitória e Barra do Riacho faz a seguinte previsão para a área: 'A área da Flexibrás pode ser aumentada mediante aterro, para atender às necessidades de expansão de produção da empresa, para atendimento à exploração de petróleo na costa do Estado'(fls. 68 do anexo 6).*

*5.6. no entanto, a Codesa não logrou demonstrar, até o momento, por meio do estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra que o valor investido será amortizado dentro de um prazo razoável e que ela, até o final do próximo arrendamento da área a ser aterrada, não terá que arcar com nenhum pagamento à Flexibrás feito com recursos de seus cofres que não os oriundos do incremento que este investimento trará.*

*5.7. obviamente a Codesa se beneficiará da incorporação da área ao seu patrimônio, mas o investimento só se justifica se propiciar um adequado retorno financeiro que no mínimo o pague dentro de um prazo razoável.*

*5.8. aliás, esta é a linha de raciocínio da regra do art. 21 da Resolução nº 055 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), relativamente a investimentos realizados por arrendatários de áreas e instalações portuárias, quando textualmente estabelece que:*

*'Art. 21 O prazo do arrendamento deverá ser suficiente para amortização dos investimentos previstos no contrato a serem feitos pela arrendatária e proporcionar-lhe a adequada remuneração, conforme parâmetros adotados no estudo de avaliação do empreendimento.'*

*5.9. neste ponto, passamos à analise conclusiva da oitiva dos Diretores e dos membros Conselho de Administração da Codesa determinadas, pelo Exmo Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, em despacho datado de 17/3/2006*

*(...)*

*5.10. o art. 21 da Resolução Antaq nº 55/2002 é aplicável a todo e qualquer investimento realizado pelo arrendatário. O prazo do arrendamento deve garantir a amortização do investimento. Neste caso, uma vez que o arrendamento vigerá até 15/11/2008 (fl. 446 do volume 1 do anexo 2), a cláusula oitava do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento, e em especial o subitem 8.5, abaixo transcrito, estaria em desacordo com o referido dispositivo legal (fls. 445):*

*'8.5 O valor investido pela ARRENDATÁRIA não amortizado fisicamente até 15/11/2008, será objeto de negociação entre a mesma e a CODESA, devendo ser incluído como obrigação de ressarcimento desses investimentos em possíveis processos futuros que venham se dar ao final do prazo do arrendamento constante neste instrumento.'*

*5.11. em suas razões de justificativa os diretores e os membros do Conselho de Administração da Codesa afirmam que*

*'(...) toda a área ocupada pela Arrendatária, Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda., ao final de 15/11/2008 será arrendada, mediante competente processo licitatório e prévia elaboração do estudo de viabilidade de que trata a Res. Antaq 055 e suas alterações', de modo que*

*'(...) o investimento autorizado e não amortizado, devidamente investigado e ratificado no estudo de viabilidade econômico-financeira, será mensurado e incluído no edital de licitação para o arrendamento como encargo à futura arrendatária, de modo que não será obrigação da Codesa indenizar a Flexibrás o valor remanescente.'(fls. 04, 40, 76, 111, 150 do anexo 3 e 06, 52/53 e 88 do anexo 4).*

*5.12. ainda, no agravo interposto, os diretores da Codesa afirmam que*

*'(...) a empresa Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda. formalizou firme intenção de utilizar as áreas objeto dos arrendamentos por período compatível com a amortização dos investimentos, participando da licitação correspondente (PE 4242/2006)' (fls. 07 e 16 do anexo 6).*

*5.13. desse modo, entendemos que, embora o contrato de arrendamento atual termine em novembro de 2008, em sendo estabelecido o valor do investimento e desde que o valor do arrendamento para o futuro arrendatário da área seja suficiente para amortizá-lo dentro do prazo do contrato a ser firmado, e, ainda, o compromisso formal da Flexibrás em participar da licitação e acatar o valor a ser fixado para o arrendamento da área, não haveria óbice para sua autorização, e, portanto, estaria atendido o disposto no art. 21 da Res. Antaq nº 055/2002.*

*5.14. isto posto, acatamos em parte as razões de justificativas apresentadas pelos Diretores e membros do Conselho de Administração da Codesa, propondo que seja determinado à Empresa que a autorização do investimento em questão deva ser precedida dos condicionantes acima estabelecidos de modo a garantir o cumprimento do art. 21 da Res. Antaq nº 055/2002.*

*5.15. entendemos, ainda, que deva ser determinado à Secex/ES que acompanhe o cumprimento da determinação supra.*

*6. Quanto ao contrato firmado com a Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S.A.*

*(...)*

*7. O Diretor-Presidente da Codesa apresentou as razões de justificativas (fls. 93 a 98 do Anexo 4), alegando que:*

*7.1. as disposições contratuais citadas não implicam quaisquer infrações ao inciso IV, do § 1º, do art. 1º e inciso I, do art. 4º, todos da Lei nº 8.630/1993.*

*7.2. '... a Lei nº 8.630/1993 estabelece que 'o interessado na construção e exploração de instalação portuária dentro dos limites da área do porto organizado deve requerer à Administração do Porto a abertura da respectiva licitação' (art. 5º). No caso em análise, para a área objeto do Contrato Operacional nº 013/2000, não se vislumbram quaisquer interessados. Nem mesmo a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A teria interesse em participar de quaisquer procedimentos licitatórios, não se cogitando de qualquer competição diante da inexistência de outros interessados. Nessas circunstâncias, quaisquer procedimentos, sem a concorrência de interessados, restaria inócuo - dispensável (inciso V, art. 24, Lei nº 8.666/93).*

*7.3. o contrato operacional em questão tem por objetivo a operacionalidade do Cais Comercial do Porto de Vitória, cais antigo, localizado no centro do Município de Vitória, com limitações de profundidade para o recebimento de navios de grande porte, congestionamento do tráfego da cidade e restrições impostas pelo Município quanto ao tráfego de caminhões. O contrato visa garantir uma movimentação mínima de cargas e a consequente obtenção de receitas.*

*7.4. a fábrica da Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A está localizada no Município de Mucuri - Estado da Bahia, distante 330 km do Porto de Vitória, e a empresa poderia utilizar o Portocel, localizado ao norte do Estado do Espírito Santo, no Município de Aracruz, a aproximadamente 90 km da Cidade de Vitória. Este seria, consoante argumenta, 'um complicador aos interesses de eventual arrendamento' por parte da empresa.*

*7.5. a atração da empresa para o Porto de Vitória implica em medidas de caráter comercial e operacional no sentido de garantir-lhe produtividade. Como os navios que transportam papel e celulose são altamente especializados, com afretamentos/estadias caras e de alta produtividade, inviabilizando-se*

*o embarque direto pelos caminhões originários da fábrica, sem contar os congestionamentos e o aumento do custo do aluguel dos navios, há a necessidade de armazenagem da mercadoria no interior das instalações portuárias de modo a agilizar o embarque. A distância da fábrica ao porto seria 'suplantada/compensada, economicamente, com a formação de lotes de mercadorias, antecedentes aos embarques programados'.*

*7.6. a constituição dos produtos, papel em bobinas e celulose em fardos, e a necessidade de formar estoque regulador com vistas à eficiência nas operações, requerem sua armazenagem em local abrigado. Para tal são utilizados os armazéns 03/05 e área descoberta, onde a Bahia Sul instalou às suas expensas armazém de vinil removível.*

*7.7. '(...) o uso dos armazéns segue a regra de que havendo necessidade serão utilizados pela Codesa, obedecendo-se à programação prévia e de comum acordo entre as partes, visto a possibilidade de atendimento aos demais clientes do Porto.'*

*7.8. consta do contrato firmado com a empresa, 'mediante proposição e aceitação do Conselho de Autoridade Portuária - CAP, o estabelecimento de determinado berço de atracação no Cais Comercial de Vitória como prioritário, para navios que venham a embarcar exclusivamente celulose em fardos e/ou papel em bobinas, de qualquer cliente e não somente para a Suzano Bahia Sul. Outras empresas que também fabricam celulose e papel podem embarcar no Porto de Vitória, tais como a Cenibra, Aracruz, Suzano, etc., que também se beneficiam da regra de atracação.' O tratamento é transparente e isonômico para todos que se qualifiquem.*

*7.9. conclui as razões de justificativas, especificamente para as questões arguidas na audiência, nos seguintes termos:*

*'Não bastasse, a despeito de que a exploração na forma concebida implica em dividendos para a Codesa, uma área que poderia ser reputada como ociosa, ainda conta com a melhoria das instalações a cargo da Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, segundo as necessidades e sob o controle da Coordenação de Fiscalização - Cofisc. As melhorias são aproveitadas por todos os clientes e usuários do Cais Comercial de Vitória, revertendo em favor da Codesa.*

*Os descontos nas tarifas portuárias decorrem da garantia de quantidades mínimas de cargas a serem movimentadas e ainda da possibilidade de melhorias e manutenções em instalações portuárias sob a administração da Codesa.*

*Os contratos firmados com a Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A preveem, expressamente, na hipótese de arrendamento, a rescisão unilateral por parte da Codesa, mediante simples aviso, com antecedência de 30 (trinta) dias, sem a reivindicação de qualquer tipo de indenização.*

*Os instrumentos contratuais firmados com a Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A estão em consonância com o § 2º, do art. 6º e inciso I, do § 1º, do art. 30, da Lei nº 8.630/93, c/c os princípios elencados no Regulamento de Exploração do Porto Organizado de Vitória, Praia Mole e Barra do Riacho (art. 39 a 44 e §§), aprovado pelo Conselho de Autoridade Portuária -CAP.*

*Todas as prerrogativas da Codesa restam preservadas, posto que havendo interessados, não há quaisquer impedimentos ao arrendamento. Acrescenta-se, nos termos do Ofício Nº 120/92 - DNTA e no Parecer Diaudi/Coaud/Cisetimt Nº 056/93 que a natureza comercial da prestação de serviços sob análise é de geração de receita operacional para a Codesa, não se enquadrando nos dispositivos de licitação compreendidos, sem contar que são indispensáveis à sobrevivência empresarial, além de proporcionar o equacionamento de áreas que, sob outros aspectos, não seriam utilizadas.'*

*7.10. ao final, o Sr. Diretor-Presidente da Codesa faz uma explanação sobre as mudanças ocorridas com a edição da Lei nº 8.630/93, que retirou o papel das Companhias Docas de operadoras portuárias e que assegurou aos interessados o arrendamento de instalações portuárias, fazendo com que a entidade pública, através das instalações públicas não arrendadas, tivesse que conviver em um ambiente concorrencial, onde o cliente tem várias opções, tendo, para sobreviver, que gerar receitas financeiras para seu custeio.*

*Neste aspecto afirma que (fls. 96/97 do anexo 4):*

*'O que leva a administração, de acordo com as oportunidades mínimas comerciais, de prover serviços para clientes específicos de segmento produtivo é a necessidade de sua manutenção, pois se*

*assim não fosse a administração ficaria a aguardar a decisão que sempre é do cliente sobre a utilização das instalações portuárias públicas, o que fatalmente não é uma boa prática administrativa no caso em discussão.*

*É preciso que as administrações sejam pró ativas sob pena de não conseguirem gerar suas receitas.*

*O porto é uma instalação que tem que ser levada em sua análise global, como ente econômico gerador de emprego e renda, e a entidade pública para prover oportunidades comerciais contínuas e descontínuas, pois se assim não for será difícil que se possam prover os recursos financeiros para sua sobrevivência enquanto empresa, pois do Governo Federal, somente para investimentos e melhorias para grandes projetos é que se conseguem recursos financeiros.*

*O Regulamento de Exploração do Porto Organizado de Vitória e Barra do Riacho orienta e estabelece as formas e meios para melhor utilização das instalações portuárias inclusive em seu artigo 42 parágrafo primeiro, que no nosso entendimento se coaduna com o princípio aqui pactuado entre a Codesa e Suzano Bahia Sul.*

*Além do mais, desde março de 1997, as tarifas portuárias não têm qualquer correção. Como potencializar o uso das instalações e incrementar receitas através de suas instalações, se não houver a contrapartida acordada comercialmente em garantia de receita anual proveniente de garantia de movimentação mínima por parte do cliente e de condições diferenciadas de preço no uso de instalações por parte da empresa no ambiente comercial e concorrencial que o pós-lei incorporou à atividade portuária?*

*É preciso que a empresa no seu papel público promova, mesmo com a imposição da concorrência, o devido equilíbrio entre todos que se interessar por movimentar o mesmo tipo de carga, aliado ao tratamento obrigatoriamente isonômico. Apesar do caráter de suposta longevidade do instrumento, este tem tido sem parar, previsões de renegociação anual e que tecnicamente é salutar por aspectos de recomposição de possíveis distorções pelo fato já exposto de tarifas congeladas. Neste aspecto itens como pagamento de parcelas fixas de consumo de energia, contribuem para diminuir os custos.'*

*Esclarece que existe um custo porto/carga e um custo de infraestrutura para apoio ao custo porto/carga. O custo porto/carga é composto pela composição tarifária. O contrato operacional propiciou negociar com o cliente '(...) valor fixo de consumo de energia (obrigação da Codesa embutida na composição de suas receitas) e também melhorias decididas conjuntamente, que apesar de serem custeadas pelo cliente por obrigação contratual de valor estabelecido, atende a todos os clientes do Porto, e com isto reduz os custos fixos e móveis de custeio da infraestrutura. É uma forma de transferir, mesmo em pequena parcela pela transitoriedade do instrumento, compromissos para responsabilidade do cliente.'*

*Conclui a peça de defesa com o seguinte questionamento/afirmativa:*

*'Que outra ação poderia desenvolver a gestão para sua sobrevivência, para atividades transitórias e não de longa duração a exemplo dos arrendamentos? Que futuro terá a administração enquanto gerenciadora de patrimônio público, se não prover tratamento transparente e isonômico, com incentivo tarifário nos instrumentos parceiros transitórios como o presente caso, com clientes potenciais, diferentes desta agressividade comercial, mesmo que tímida, possibilita a construção de novas oportunidades, e tem sido de grande resultado, mesmo que com muita dificuldade para a Codesa.'*

*8. Nossa Análise:*

*8.1. consoante expusemos, num breve histórico em nossa instrução às fls. 75 a 80 dos autos, a movimentação de cargas pela empresa Bahia Sul no Cais Comercial de Vitória, por meio de contrato operacional, com desconto nas tarifas portuárias e armazenagem por 30 dias mediante a garantia de um quantitativo mínimo de movimentação, data de 1992.*

*8.2. já em 1993, foi-lhe assegurada a utilização dos armazéns nºs 3 e 4 da Codesa, a instalação do armazém de vinil inflável numa área de 5.100 m² e a preferência de um berço para o embarque de sua mercadoria.*

*8.3. em 1998, em face da Lei de Modernização dos Portos – Lei nº 8.630/1993, foi incluída a possibilidade de rescisão contratual, mediante simples aviso da Codesa, em caso de arrendamento ou*

*leilão da área ocupada. No ano seguinte foi incluída a execução, pela Bahia Sul, de melhorias e manutenções nas áreas por ela ocupadas e nas vias de acesso utilizadas, no valor de R$ 0,50 por tonelada garantida, e, finalmente, em 2004, as manutenções foram restringidas a locais de propriedade da Codesa, com a consequente exclusão do armazém de vinil.*

*8.4. a Codesa traz como arrimo legal para o contrato o § 2º, do art. 6º e inciso I, do § 1º, do art. 30, da Lei nº 8.630/1993, além dos princípios elencados no Regulamento de Exploração do Porto Organizado de Vitória, Praia Mole e Barra do Riacho (arts. 39 a 44 e §§), aprovado pelo Conselho de Autoridade Portuária - CAP, que orienta e estabelece as formas e meios para melhor utilização das instalações portuárias, destacando o art. 42, parágrafo primeiro, a respaldar o pactuado.*

*8.5. o § 2º, do art. 6º, da Lei nº 8.630/1993 estabelece que 'Os contratos para movimentação de cargas de terceiros reger-se-ão, exclusivamente, pelas normas de direito privado, sem participação ou responsabilidade do poder público'. O art. 6º refere-se ao disposto no art. 4º, inciso II, da norma, que por sua vez estabelece que o direito, de interessados, em construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, depende:*

*'II- de autorização do ministério competente, quando se tratar de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado'.*

*Como a área ocupada pela Suzano Bahia Sul encontra-se localizada dentro dos limites da área do porto organizado, aplica-se o disposto no art. 4º, inciso I, que prevê o contrato de arrendamento. Desde modo, o estabelecido no § 2º do art. 6º, da Lei nº 8.630/1993 não abrange nem o contrato firmado com a Suzano Bahia Sul quanto mais respaldá-lo.*

*8.6. já o art. 30 e seu § 1º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993 estabelecem que em cada porto será instituído um Conselho de Autoridade Portuária, ao qual compete baixar o regulamento de sua exploração. O Regulamento de Exploração do Porto Organizado de Vitória, Praia Mole e Barra do Riacho – www.codesa.gov.br, ao tratar da exploração comercial do porto, estabelece no art. 42 e seus parágrafos:*

*'Art. 42º - No desenvolvimento das atividades correspondentes, a Administração do Porto, os Titulares das Instalações Portuárias e os Operadores Portuários, deverão adotar procedimentos que preservem os princípios da livre concorrência, os da igualdade de oportunidade e os da constante melhoria do conceito do porto como um todo.*

*Parágrafo Primeiro:*

*A Administração do Porto, visando incrementar as atividades portuárias, poderá estabelecer regime especial de atendimento para cliente ou usuário que reúna condições de potencializar o uso das instalações portuárias.*

*Parágrafo Segundo:*

*O contrato que trata desta condição especial, obrigatoriamente conterá cláusula de validade condicionada à aprovação pelo Conselho de Administração da Codesa.*

*Parágrafo Terceiro:*

*A Administração do Porto, até os 15 (quinze) dias seguintes ao da homologação do Contrato, providenciará a remessa de extrato do mesmo ao Conselho de Autoridade Portuária – CAP, acompanhado de justificação, análise dos dados de movimentação e dos impactos no movimento do porto, das repercussões financeiras e, mesmo, das eventuais dificuldades que isto possa produzir sobre outros usuários.*

*Parágrafo Quarto:*

*A Administração do Porto, deve estabelecer e manter serviço de estatísticas portuária que sirva de elemento indicativo tanto no aspecto de navegação e rotas como no de performances operacionais, bem como de suporte para fixação de política e de indicadores para os prestadores de serviço e usuários.'*

*8.7. efetivamente, o Regulamento autoriza o estabelecimento de regime especial aos clientes potenciais. A questão, portanto, dado o conceito subjetivo de 'regime especial' é o seu alcance em contraposição ao estabelecido na Lei nº 8.630/1993.*

*8.8. analisando, inicialmente, a questão da permissão para que a Suzano Bahia Sul realize melhorias e manutenções na área do porto organizado, a Codesa alega que elas são aproveitadas por todos os usuários do Cais Comercial de Vitória e é uma forma de reduzir seus custos fixos e móveis da infraestrutura.*

*8.9. a teor do art. 1º, § 1º, inciso IV da Lei nº 8.630/1993, a Codesa é a responsável pela manutenção da área sob sua responsabilidade. O art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/93, limita a possibilidade de 'construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária' somente aos casos em que a área for arrendada. Portanto, em não havendo arrendamento para a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, a Codesa não pode lhe delegar a atribuição de realizar melhorias e manutenções nas instalações portuárias. De todo modo, a empresa vem prestando contas à Codesa das manutenções realizadas desde 1999, e foi, a partir de 2004, excluída a possibilidade de manutenção no armazém de vinil da Suzano Bahia Sul.*

*8.10. quanto à prioridade de uso do Berço 101 do Cais Comercial de Vitória e dos Armazéns 3 e 5 além da permissão para que a empresa utilize uma área de 5.000 m², onde instalou um armazém de vinil removível, a Codesa afirma que não há interessados, nem mesmo da empresa Suzano Bahia Sul, em arrendar a área e que sem as vantagens concedidas no contrato operacional a empresa poderia utilizar outro porto. E, ainda, que neste caso a área ficaria ociosa.*

*8.11. se não há interessados em arrendar ou explorar as instalações portuárias, a teor do art. 42, § 1º, a Codesa deve promover ações visando incrementar as atividades portuárias.*

*8.12. entendo, no entanto, que o regime especial a ser conferido aos clientes potenciais circunscreve-se à concessão de descontos nas tarifas portuárias mediante, por exemplo, uma quantidade mínima de movimentação de carga, mas de modo algum dar prioridade de uso de determinado berço e de armazéns ou a permissão para que a empresa instale bens de sua propriedade (armazém removível) na área do porto sem o correspondente pagamento da área utilizada.*

*8.13. vale aqui destacar que a orientação emanada no Ofício nº 120/92-DNTA, de 14/4/1992 (fls. 99 do Anexo 4), é anterior à Lei 8.630/1993, quando a Codesa ainda realizava operações portuárias, mas já nele foi prevista a flexibilização de preços nos contratos operacionais, bem como que a reserva de área para armazenagem poderia 'levar à fixação de preços superiores aos praticados numa operação comum'. No caso em questão, a Codesa disponibiliza os armazéns por 30 dias, por cada lote de embarque – cláusula primeira, parágrafo segundo, o que não se coaduna nem com a referida orientação.*

*8.14. o 'regime especial' não pode ser de tal sorte a caracterizar exploração de instalação portuária unicamente por determinado particular, ou que favoreça apenas um segmento de mercado, em afronta ao art. 4º, inciso I da Lei nº 8.666/1993. Entendo que esta é a orientação emanada da Lei nº 8.630/1993. Só por meio de contrato de arrendamento o particular pode ter a prioridade em explorar instalações portuárias.*

*8.15. isto posto, considerando que a celebração de contrato operacional com a Bahia Sul, atual Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, data de 1992; que não se vislumbrou má-fé da administração da Codesa mas tão somente uma inadequada interpretação sobre a incidência do art. 4º, inciso I da Lei nº 8.666/1993; e, ainda, o fato de que o Contrato Operacional nº 13/2000 teve seu término em 30/4/2006, somos por acatar as razões de justificativas do Sr. Diretor-Presidente, propondo que se determine à Codesa que observe que a prioridade de uso de determinado berço e de armazéns ou a permissão por que se ocupe qualquer área dentro do porto organizado por um particular, somente pode ser efetivada, a teor do disposto no art. 1º, § 1º, inciso IV e no art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/93, por meio de contrato de arrendamento, devendo ser adotadas providências com vistas à regularização de eventual contrato operacional firmado com a referida empresa que contenha cláusulas desta natureza.*

*9. Quanto à diligência visando obter informações sobre a situação atual do Processo de Sindicância PE 1738/2004, que apura falhas na condução e acompanhamento do processo trabalhista RT 1261.1995.0004.17.00-0, a Diretora-Presidente em exercício encaminhou o Relatório e o Relatório Complementar da Comissão de Sindicância, bem como a Deliberação nº 7/2006, do Conselho de Administração da Companhia Docas do Espírito Santo, os quais trazem em síntese as seguintes conclusões/propostas (fls. 106 a 125 do anexo 4):*

*9.1. Relatório da Comissão de Sindicância (fls. 117/119):*

*- responsabilização do Sr. Fábio Calmon Mantovanelli, então ocupante do cargo comissionado de Coordenador de Serviços Administrativos (cedido à Codesa pelo Tribunal de Justiça do Estado), por receber o mandado de penhora e avaliação nº 1.956/2002 e não encaminhá-lo ao setor competente para o ajuizamento pela Codesa, no prazo de 5 dias, do embargo previsto no art. 884 da CLT com vistas a questionar o valor que lhe estava sendo imputado;*

*- tal desídia teria concorrido para um expressivo prejuízo à Codesa, uma vez que o valor da condenação alçou em aproximadamente R$ 11,0 milhões e um laudo pericial, acostado aos autos do processo de sindicância (supõe-se que encomendado pela Docas), indica um débito de R$ 6,6 milhões;*

*- que há evidências de adulteração no sistema informatizado de controle de processos; e*

*- que houve desaparecimento de documentos públicos com o objetivo de encobrir a verdade, uma vez que dois processos não foram localizados;*

*A comissão registrou que a questão referente a eventuais erros na defesa da empresa nos autos do processo judicial, constante de relatório inserido nos autos, refoge à sua competência;*

*Suas propostas foram recepcionadas pelo Conselho de Administração.*

*9.2. Deliberação nº 7/2006, de 15/5/2006, do Conselho de Administração da Companhia Docas do Espírito Santo (fls. 125):*

*'1) Enviar cópia integral do Processo Codesa nº 1738/2004 para conhecimento e diligências que entenderem cabíveis ao Ministério Público Federal, bem como para o Tribunal de Justiça do Espírito Santo;*

*2) Determinar a realização de perícia no sistema de controle de processos da Codesa;*

*3) Determinar à Diretoria Executiva – Direx da Codesa a designação de nova comissão para apurar outros eventuais ilícitos nesse processo.'*

*10. Nossa Análise*

*10.1. consoante expusemos em nossa instrução às fls. 84 a 86 destes autos, a apuração da responsabilidade dos escritórios de advocacia na condução do processo judicial, instituída por meio da Resolução nº 60, de 2/12/2004, encerrou-se, centrando-se a apuração na tramitação após o recebimento do auto de penhora pelo Sr. Fábio Calmon Mantovanelli, cuja conclusão da comissão de sindicância designada pela Resolução nº 51, de 10/10/2005, relatamos no item precedente.*

*10.2. a responsabilização do Sr. Fábio, que a época ocupava o cargo de Coordenador de Serviços Administrativos, pela perda do prazo do embargo previsto no art. 884 da CLT, com vistas a questionar o valor que estava sendo imputado à Codesa, constitui, no nosso entender, apenas parte das apurações que devem ser levadas a termo para identificar o(s) responsável (is) pelo prejuízo causado.*

*10.3. em seu relatório, a Comissão de Sindicância faz referência a um laudo pericial acostado às fls. 418/425 daqueles autos – PE 1738/2004 que reduziria o valor atribuído à causa em R$ 4,4 milhões.*

*10.4. no entanto, não está claro no relatório da Comissão, em que momento a Codesa atestou o erro nos cálculos do valor atribuído à causa e qual foi o procedimento que adotou no decorrer da ação visando sua contestação, bem como a responsabilidade dos advogados contratados, antes do recebimento do auto de penhora. Se foi constatada uma diferença tão significativa no valor devido pela Codesa, entendemos que falta apurar se houve falhas na contestação do valor da reclamação trabalhista.*

*10.5. talvez o item 3 da deliberação, de 15/5/2006, do Conselho de Administração determinando à Diretoria Executiva Codesa a designação de nova comissão para apurar outros eventuais ilícitos, venha exatamente esclarecer os pontos aqui apontados.*

*10.6. assim, mantemos nossa proposta formulada à fl. 86, de que seja determinado a instauração de sindicância com vistas a apurar a responsabilidade por possíveis irregularidades cometidas na condução do processo trabalhista RT 1261.1995.004.17.00-0, quanto ao valor da causa, antes da expedição do mandado de penhora, com a fixação de prazo para a sua conclusão e encaminhamento a este Tribunal de cópia da documentação relativa ao apurado, bem como a íntegra do Processo de Sindicância PE 1738/2004, iniciado por comissão designada pela Resolução nº 60, de 02/12/2004 e concluído por outra, constituída pela Resolução nº 51, de 10/10/2005.*

*10.7. quanto à irregularidade relativa a adulteração no sistema informatizado de controle de processo e ao desaparecimento de processos administrativos, o Conselho Administrativo da Codesa já determinou a realização de perícia no sistema de controle de processos da Codesa, bem como o encaminhamento do procedimento administrativo PE 1738/2004 ao Ministério Público Federal, razão pela qual retiramos a proposta neste sentido anteriormente formulada.*

*Proposta de Encaminhamento*

*11. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

*11.1. conhecer da denúncia para no mérito considerá-la parcialmente procedente;*

*11.2. acatar parcialmente as razões de justificativas dos Srs. Henrique Germano Zimmer, Danilo Roger Marçal Queiroz, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Diretores da Codesa, Nelson Machado Fagundes, Eduardo Pereira, Luiz Soresini, Irineu Barros Filho e Raulino Gonçalves Filho, membros do Conselho de Administração da Codesa, acerca da aprovação e homologação do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda., contendo na cláusula oitava previsão de investimentos pela arrendatária, sem o prévio estudo da viabilidade técnica e econômico-financeira da obra, em desacordo com o art. 21 da Res. Antaq nº 55/02;*

*11.3. acatar as razões de justificativas do Sr. Henrique Germano Zimmer, acerca da disposição constante da cláusula primeira, parágrafos 3º e 6º e cláusula terceira, parágrafo 4º, do Contrato Operacional nº 13/2000, firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S.A;*

*11.4. determinar à Codesa que:*

*11.4.1. observe, para fins de o cumprimento do disposto no art. 21 da Res. ANTAQ nº 055/2002, que o investimento de que trata a cláusula oitava, subitem 8.1, do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento firmado com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda., tem como condicionantes para sua autorização o estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira, que garanta que o valor a ser investido será amortizado dentro do prazo do arrendamento a ser licitado, e a formalização com a Flexibrás do compromisso de participar da licitação e acatar os termos definidos no estudo;*

*11.4.2. encaminhe a este Tribunal, caso o mencionado investimento seja autorizado, cópia da documentação técnica e econômica que tenha dado suporte à análise realizada pela Codesa para sua aprovação, bem como dos possíveis instrumentos legais decorrentes da negociação prevista na cláusula oitava, subitem 8.5, do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento;*

*11.4.3. observe que a prioridade de uso de determinado berço e de armazéns ou a permissão que se ocupe qualquer área dentro do porto organizado por um particular, somente poderá ser efetivada, a teor do disposto no art. 1º, § 1º, inciso IV e no art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993, por meio de contrato de arrendamento, devendo ser adotadas providências com vistas a regularizar os contratos que contenham cláusulas desta natureza, em especial, o Contrato Operacional nº 013/2000 firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, caso o mesmo tenha sido prorrogado;*

*11.4.4. observe o disposto no art. 1º, § 1º, inciso IV da Lei nº 8.630/1993, segundo o qual a Codesa é a responsável pela manutenção das instalações do porto organizado sob sua administração, e o art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993, que limita a possibilidade de execução de serviços melhorias nas instalações portuárias por terceiros, somente no caso em que a área for arrendada, devendo ser adotadas providências com vistas a regularizar os contratos que contenham cláusulas delegando esta atribuição, em especial, o Contrato Operacional nº 013/2000 firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, caso o mesmo tenha sido prorrogado;*

*11.4.5. adote imediatas providências com vistas à realização das manutenções necessárias ao bom funcionamento do Terminal de Cereais de Capuaba, concluindo, inclusive, os serviços de automação iniciados em algumas balanças de fluxos, de modo que registrem adequadamente a pesagem das cargas;*

*11.4.6. proceda ao levantamento dos motores de reposição da Codesa, necessários para o funcionamento do Terminal de Cereais de Capuaba, emitindo o devido registro patrimonial e competente termo de responsabilidade;*

*11.4.7. adote providências com vistas à designação formal de pessoa ou comissão para acompanhar qualquer obra realizada na área de Porto Organizado sob sua administração; e*

*11.4.8. instaure e conclua, no prazo de 90 dias, processo de sindicância com vistas a apurar a responsabilidade por possíveis irregularidades cometidas na condução do processo trabalhista RT 1261.1995.004.17.00-0, quanto ao valor da causa, antes da expedição do mandado de penhora, encaminhando cópia do processo a este Tribunal de Contas da União, bem como do Processo de Sindicância PE 1738/2004, iniciado pela comissão designada pela Resolução nº 60, de 2/12/2004 e concluído por outra, constituída pela Resolução nº 51, de 10/10/2005;*

*11.5. determinar à Secex/ES, que, nos termos do art. 243 do Regimento Interno, verifique, por meio de processo específico, o cumprimento da determinação constante do subitem 11.4.8;*

*11.6. determinar à Controladoria Geral da União/ES que se manifeste nas próximas contas da Codesa sobre o estágio do investimento e das demais disposições contidas na cláusula oitava do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento firmado com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda.;*

*11.7. dar conhecimento ao Ministério Público Federal, aos denunciantes e à Gerência Regional do Patrimônio da União/ES da deliberação que vier a ser adotada; e*

*11.8. arquivar os presentes autos.*"

8. O corpo diretivo da Secex/ES manifestou-se, em essência, favorável à proposta apresentada na instrução retrotranscrita, aduzindo as seguintes considerações (fls. 208/211):

"*Relativamente às duas primeiras questões listadas no item 2 da instrução de fls. 193/205, não há, segundo nossa avaliação, qualquer reparo a fazer, mostrando-se apropriadas as determinações formuladas nos subitens 11.4.1 a 11.4.4.*

*2. Já quanto aos trabalhos realizados por Comissão de Sindicância constituída com a finalidade de apurar responsabilidades por falhas ventiladas por sua Diretoria de Administração e Finanças na condução e acompanhamento de processo trabalhista, tombado sob o nº 1261.1995.0004.17.00-0, reputo pertinente tecer considerações adicionais.*

*II*

*3. Atendo-nos ao relatório de fls. 107/119 do Anexo 4, constatamos, de plano, que as impropriedades na condução do feito judicial não se limitaram à fase de execução, como tentou fazer crer o trio processante. Ao historiar os fatos, assim consignou a comissão:*

*'Consta do PE 1738/2004, estudo levado a termo pela Diretoria de Administração e Finanças na gestão do Sr. Maurício Cezar Duque, o qual, analisando os autos do processo judicial (RT) nº 1261.1995.004.17.00-0, [sugere] impropriedades na condução judicial do feito, em desfavor da Codesa'.*

*3.1. Não foi outra a razão que motivou o pronunciamento da Consultoria Jurídica do órgão - Cojuri pela necessidade de serem ouvidos os escritórios que autuaram no caso como representantes da Codesa (item 4, fl. 107).*

*3.2. As alegações trazidas pelo escritório Abreu Júdice, calcadas no fato de que somente haviam assumido a defesa da entidade quando da fase executória do processo, ocasião em que não foram cientificados da consolidação da penhora (definida como termo 'a quo' para contagem do prazo de oposição de embargos do devedor), fizeram com que as investigações tomassem outro rumo, circunscrevendo-se a apuração a essa específica ocorrência, imputada, ao fim, unicamente ao Sr. Fábio Calmon Mantovanelli, por ter sido o receptor, em 10/10/2002, do auto de penhora e avaliação.*

*3.3. Fácil ver que houve uma ruptura brusca do escopo das diligências. O Colegiado sequer sentenciou a respeito da defesa trazida pelo Dr. Rubens Mussielo, integrante do escritório patrocinador da causa em sua fase de conhecimento, nascedouro dos supostos ilícitos por conta da má elaboração da contestação. Tampouco pôs em xeque a postura - em meu sentir, flagrantemente passiva -, retratada nas ponderações do escritório Abreu Júdice - de que somente agiria se de posse da cópia do ato de penhora realizado por oficial de justiça, confrontando-a com as disposições constantes do enlace celebrado com a Codesa, porquanto soa um tanto quanto desarrazoado, incomum, imaginar que não seria encargo do prestador de serviço acompanhar, de forma rigorosa, o trâmite da ação judicial, providência de fácil consecução à vista dos meios eletrônicos hodiernamente disponíveis.*

*3.4. Milita contra tal afirmação, defesa apresentada pelo Sr. João Luiz Zanganelli, ex-Diretor-Presidente da Codesa (período de 29/7/2002 e 18/6/2003), nos autos do TC 016.699/2005-8, onde aduz*

*que pela sistemática adotada àquela época, os cálculos de eventuais direitos decorrentes de demandas judiciais ficavam a cargo dos escritórios contratados, sob a supervisão da Diretoria Administrativa e Financeira, sendo também de sua incumbência o cadastramento e controle das demandas em curso (fls. 97-105 do Anexo I daquele feito).*

*3.5. Optou-se por debitar à conta de uma única pessoa - a qual, diga-se de passagem, ocupava função de confiança, portanto, de natureza meramente transitória - fatos tidos como ilícitos que culminaram por ensejar expressivo prejuízo aos cofres da Codesa, na casa dos R$ 4,4 milhões, sendo que o mesmo somente atuou na fase de cobrança da dívida, após transitada em julgado a condenação, sem se perquirir acerca da participação de outras pessoas, físicas ou jurídicas, tal qual os escritórios de advocacia que mantinham, àquela quadra, contratos de prestação de serviços jurídicos com a Docas e os dirigentes que haveriam de manter vigilância permanente sobre a regular execução de seus termos, de modo a não permitir que possíveis posturas negligentes, desidiosas, dessem azo - como no caso em apreço - ao pagamento de vultosas condenações, cujos valores poderiam ser reduzidos, acaso impugnados em tempo próprio (caracterização da chamada 'culpa **in vigilando**').*

*3.6. Conclui-se, por conseguinte, e em linha diametralmente oposta à da comissão que considerou que os depoimentos colhidos eram suficientes para a elucidação dos fatos, que os trabalhos não atingiram, sobremaneira, seu desiderato, razão pela qual devem ser complementados. Para tanto, deve-se adotar como ponto de partida o laudo pericial tido como acostado às fls. 418-425 do processo de sindicância, a fim de identificar quais as matérias que, por não terem sido suscitadas, e quais os erros de cálculos que, por falta de arguição, importaram desembolsos em dimensão maior do que seria devido se arguidas de forma apropriada e, ato contínuo, arrolar todos aqueles que, de alguma forma, permitiram a consumação do evento danoso.*

*3.7. Cabe aqui abrir um parêntesis: ainda que as conclusões da comissão processante possam vir a não ser acatadas pelo Tribunal, o inquérito administrativo figura como instrumento de extrema valia que, decerto, será levado em consideração para formação da convicção do julgador, a teor do Enunciado nº 86 da jurisprudência predominante desta Corte. Por isso se faz necessário o término das apurações.*

*III*

*4. Afora as lacunas existentes nos trabalhos levados a termo pela comissão, entendo deva ser endereçada determinação à Codesa para que mensure, com nível de detalhamento adequado, a extensão do prejuízo que a entidade teve de suportar, adotando, como parâmetro comparativo, o derradeiro pronunciamento proferido nos autos ao ensejo do exame do agravo de petição interposto pelos reclamantes (certidão à fl. 207). É que nele foram determinadas inclusões e exclusões que redundaram em nova elaboração de cálculos, a exemplo do adicional noturno pago na base de cálculo das horas extras; da aplicação de juros de mora antes do vencimento das parcelas vincendas, etc., que se prestaram a definir o valor definitivo a ser custeado pela entidade.*

*4.1. Conjugadas as duas medidas - ampliação do leque de envolvidos e definição do **quantum debeatur** - será possível, em sede de tomada de contas especial - perseguir a recomposição do patrimônio lesado.*

*IV*

*5. De todo o exposto, submeto os autos à consideração superior, manifestando-me, no essencial, concorde com as proposições de fls. 204-5, sugerindo, tão somente, a adequação da redação dos itens 11.4.8 e 11.5, na forma adiante explicitada:*

*'(...)*

*11.4.8. instaure e conclua, no prazo de 90 (noventa) dias, processo de sindicância com vistas a apurar responsabilidades por possíveis irregularidades cometidas na condução e acompanhamento, quer na fase de conhecimento, quer na de liquidação, do processo trabalhista RT 1261.1995.004.17.00-0, em especial no que tange à definição do justo valor da condenação, devendo recair as investigações sobre todos aqueles que possam ter dado causa à consumação de prejuízos aos cofres da entidade, em especial os escritórios de advocacia que mantinham, à época, contratos de prestação de serviços jurídicos com a Cia. Docas e os dirigentes que haveriam de manter vigilância permanente sobre a regular execução de*

*seus termos, encaminhando cópia das conclusões a que chegar a este Tribunal, acompanhada de íntegra do processo de sindicância PE 1738/2004, iniciado pela comissão designada pela Resolução nº 60/2004 e concluído por outra, constituída pela Resolução nº 51/2005; e dos contratos de assessoria jurídica vigentes à época da tramitação do feito;*

*11.4.8.1. mensure, com o nível de detalhamento adequado, a extensão do prejuízo que a entidade teve de suportar, adotando, como parâmetro de comparação, o derradeiro pronunciamento do Pleno do TRT/17ª Região, proferido, em 19/2/2004, ao ensejo do exame do agravo de petição interposto pelos reclamantes, onde determinadas inclusões e exclusões que redundaram em nova elaboração de cálculos;*

*11.5. determinar à Secex/ES que, nos termos do art. 243 do Regimento Interno/TCU, verifique, por meio de processo específico, a implementação das determinações constantes do item 11.4.8 e seu subitem'."*

9. Não obstante a proposta de mérito da Secex/ES, determinei o encaminhamento do processo à então Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid), que elaborou a instrução inicial de fls. 255/259, na qual historiou os fatos e apresentou a seguinte análise e proposta de encaminhamento:

*"(...)*

*3. Análise*

*20. Verifica-se, então, que, em que pese as orientações do Ministério dos Transportes, a Codesa assinou o termo de unificação dos contratos e está na iminência de autorizar o início das obras de enrocamento.*

*21. Nesse ponto, importa registrar que, mediante Ofício nº 1109/2007-TCU/Secex-ES, de 24/1/2007 (fl. 191), foi encaminhada diligência à Codesa a fim de que esta se manifestasse relativamente à execução da obra de enrocamento de que trata a cláusula oitava do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento, firmado com a Flexibrás e Brasflex, tendo sido solicitado à Codesa:*

*a) cópia de toda a documentação técnica e econômica, encaminhada pela arrendatária;*

*b) análise elaborada pela Codesa sobre a viabilidade técnica e econômico-financeira da obra, acompanhada do fluxo de caixa do empreendimento, com os ingressos de recursos, amortizações, prazo, taxa de retorno aplicada; e*

*c) informação sobre a autorização (acompanhada do documento que autorizou, se for o caso) ou não do início das obras de enrocamento, conforme item 8.3 do referido Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento.*

*22. Em atendimento, o Sr. Diretor-Presidente, por meio da CA-Dirpre-189, de 5/6/2007(fls. 222/223) veio dar conhecimento a este Tribunal dos fatos ocorridos desde a última manifestação da Codesa a este Tribunal, em 13/2/2007 (CA-Dirpre-189, fls. 2/3 do Anexo 8).*

*23. Entretanto, em ambos os expedientes, a Codesa respondeu de forma insatisfatória ao item 'b' da diligência. Tratou somente dos projetos e orçamento detalhado da obra de enrocamento, da amortização do investimento e dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira a serem realizados antes do futuro procedimento licitatório para arrendamento da área atualmente ocupada pela Flexibrás. A Companhia Docas não apresentou o fluxo de caixa do empreendimento, que disponibilizará as premissas de demanda, receita, custos operacionais, despesas e rentabilidade, o que impede a avaliação da viabilidade técnica e econômico-financeira da obra.*

*24. Com efeito, as análises a serem realizadas por esta Sefid dependem da disponibilização do indicador de equilíbrio econômico-financeiro a ser observado pela Codesa para o novo empreendimento, objeto do termo de unificação. A partir do fluxo de caixa operacional, instrumento adequado para aferir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, poder-se-á atestar se os gastos com a obra de enrocamento poderão ser realizados até a data limite de 15/11/2008.*

*25. Por derradeiro, não há registro sobre a atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) neste processo, apesar da exigência constante no inciso XVII, do art. 27, incluído na Lei nº 10.233/2001 pela Medida Provisória 369, de 7/5/2007, de que a Codesa deve obter anuência da Antaq antes de autorizar investimentos pela arrendatária.*

*26. Assim sendo, entende-se necessário, preliminarmente, diligenciar à Antaq sobre a possível existência de processo de fiscalização, bem como sobre as conclusões da Agência, referentes ao Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento celebrado entre a Codesa, a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda. e a Brasflex Tubos Flexíveis Ltda. e à execução da obra de enrocamento em área acrescida de marinha, prevista na cláusula oitava do referido instrumento.*

*4. Proposta de Encaminhamento*

*Diante do exposto, com fulcro no art. 11 da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 157 do RITCU e nos termos da delegação de competência constante no despacho do Sr. Ministro-Relator à fl. 221, propõe-se realizar diligência junto à Antaq, na forma da minuta de ofício anexa, para que esta se manifeste, no prazo de 5 dias, acerca da existência de processo de fiscalização, bem como sobre as conclusões da Agência, referentes ao Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento celebrado entre a Codesa, a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda. e a Brasflex Tubos Flexíveis Ltda. e à execução da obra de enrocamento em área acrescida de marinha, prevista na cláusula oitava do referido instrumento.*

10. Em resposta à diligência, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) informou que, embora tenha realizado fiscalização no Porto de Vitória, que é administrado pela Codesa, no período de 23 a 25/4/2007, nada foi apurado sobre os fatos tratados nestes autos e, que por tal motivo, estava sendo determinada nova fiscalização na Codesa. A Sefid analisou as novas informações prestadas pela agência reguladora nos termos descritos às fls.282/288, a seguir transcritos no seu essencial:

*"(...)*

*3. Análise*

*(...)*

*27. Para o caso em tela, verifica-se que a Antaq possui razão legítima para intervir no presente processo, como está assente na lei de criação da Antaq (art. 23 da Lei n. 10.233/2001):*

*'Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq:*

*II - os portos organizados;'*

*28. Além disso, para reforçar o interesse da Agência na presente denúncia, é oportuno citar o disposto no inciso XVII do art. 27 da Lei nº 10.233/2001 com redação dada pela Lei nº 11.518/2007,* ***in verbis****:*

*'Art. 27. Cabe à Antaq, em sua esfera de atuação:*

*XVII - autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, encaminhando ao Ministro de Estado dos Transportes ou ao Secretário Especial de Portos, conforme o caso, propostas de declaração de utilidade pública;'*

*29. Deste modo, propõe-se que os autos sejam encaminhados ao Exmo. Sr. Relator, recomendando a habilitação da Antaq como interessada neste processo.*

*30. Analisa-se, ainda, nesta oportunidade, os novos documentos encaminhados pela Codesa.*

*31. As informações trazidas aos autos pela Codesa em fevereiro e junho de 2007, em atendimento à diligência realizada por este Tribunal por meio do Ofício n.° 1.109/2007-TCU-Secex/ES, demonstram que a Codesa estava na iminência de autorizar o início das obras de enrocamento.*

*32. Corrobora esse entendimento o fato de a obra de enrocamento, ou seja, o aterramento de área, de que trata a cláusula oitava do termo de unificação dos contratos estar previsto no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ) de 2001 da Companhia Docas (fl. 68 do Anexo 6), tendo esse plano sido aprovado pelo Conselho de Autoridade Portuária (CAP).*

*33. Importa registrar também que, em ambos os expedientes (CA-DIRPRE-038 e CA-DIRPRE-189), a Codesa respondeu de forma insatisfatória ao item'b' da referida diligência. Tratou somente dos projetos e orçamento detalhado da obra de enrocamento, da amortização do investimento e dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira a serem realizados antes do procedimento licitatório visando ao arrendamento da área atualmente ocupada pela Flexibrás. A Companhia Docas foi, portanto, omissa quanto à análise da viabilidade técnica e econômico-financeira da obra. Não foi apresentado o fluxo de caixa do empreendimento, que demonstra as premissas de demanda, receita, custos operacionais, despesas e rentabilidade.*

*34. Com efeito, as análises que deverão ser realizadas por esta Sefid dependem da disponibilização do indicador de equilíbrio econômico-financeiro a ser observado pela Codesa para o novo empreendimento, objeto do termo de unificação. A partir do fluxo de caixa operacional, instrumento adequado para aferir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, poder-se-á atestar se os gastos com a obra de enroncamento poderão ser realizados até a data limite de 15/11/2008.*

*35. Em que pese a Codesa ainda não ter apresentado os documentos requeridos no item 'b' da diligência realizada por este Tribunal mediante Ofício n.° 1.109/2007-TCU-SECEX-ES, de 24/1/2007, acredita-se ser prematuro realizar a audiência do Diretor-Presidente da CODESA, sob pena de também, dessa vez, não serem apresentadas as informações no formato que o caso requer. Por outro lado, a Antaq informou que irá realizar fiscalização para apurar os fatos relacionados ao termo de unificação contratual que ratificou e consolidou os contratos de arrendamento firmados entre a Codesa, a Flexibrás e Brasflex e à obra de enrocamento em área acrescida de marinha, prevista na cláusula oitava do referido instrumento.*

*36. Nesse sentido, e dada a competência legal estabelecida no inciso XVII do art. 27 da Lei n.° 10.233/2001 com redação dada pela Lei n.° 11.518/2007, é oportuno determinar à Antaq que avalie a viabilidade técnica e econômico-financeira da obra de enrocamento prevista na cláusula oitava do termo de unificação dos contratos de arrendamento n °s 004/1985, 029/1998, 032/1998, 033/1998 e do contrato n° 001/97, firmados entre a Codesa e as empresas Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda. e Brasflex Tubos Flexíveis Ltda., respectivamente, e, no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal as constatações havidas e as medidas que porventura forem adotadas.*

*4. Proposta de Encaminhamento*

*Diante do exposto, propõe-se submeter os autos à consideração do Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, com vistas à adoção das seguintes medidas:*

*I - habilitar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) como interessada no presente processo, com fulcro no* ***caput*** *do art. 146 do RI/TCU;*

*II - determinar à Antaq , com fulcro no inciso XVII do art. 27 da Lei nº 10.233/2001 com redação dada pela Lei nº 11.518/2007, que avalie a viabilidade técnica e econômico-financeira da obra de enrocamento prevista na cláusula oitava do termo de unificação dos contratos de arrendamento nº 004/1985, 029/1998, 032/1998, 033/1998 e do contrato nº 001/97, firmados entre a Codesa e as empresas Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda. e Brasflex Tubos Flexíveis Ltda., respectivamente, e, no prazo de 30 dias, encaminhe a este Tribunal cópia do relatório de fiscalização e as medidas que porventura forem adotadas.*

11. Na sequência, atendendo à minha solicitação, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se nos autos, em parecer de fls. 307/312, do qual se extrai a seguinte análise sintética:

*"(...)*

*17. Feito o relato supra, passamos à análise de mérito.*

*18. Principiamos por registrar nossa anuência, em síntese, às análises empreendidas pelas secretarias instrutivas que atuaram nos presentes autos, cujas manifestações denotaram extremo zelo para com a matéria aqui examinada.*

*19. Pensamos ser oportuno, entretanto, tecer breves comentários e fazer alguns ajustes.*

*20. Com respeito às propostas alvitradas pela Secex/ES constantes da instrução de fls. 193/206, já com o reparo sugerido pelo então Diretor Técnico (fls. 208/210), transcritas no item 13 deste parecer, concordamos, por reputarmos adequadas, com aquelas plasmadas nos subitens 11.1, 11.2, 11.3 e 11.8, além de considerarmos válidas, também, as determinações sugeridas nos subitens 11.4.5, 11.4.6, 11.4.7, 11.4.8, 11.4.8.1 e 11.5.*

*21. No que tange às determinações constantes dos subitens 11.4.3 e 11.4.4, sugerimos a sua expedição na forma de alerta, sendo de melhor alvitre, em nossa opinião, excluir-se da redação a ser conferida a esses subitens a menção ao Contrato Operacional nº 13/2000, em razão de tratar-se de alerta genérico, cabível a todos os contratos que se encontrem na situação ali delineada.*

*22. No que se refere à questão atinente à execução de obra de enrocamento em terreno acrescido de marinha por parte da empresa Flexibrás, entendemos que a matéria comporta encaminhamento diverso.*

*23. A respeito desse assunto, a Secex/ES propõe a expedição de duas determinações à Codesa (11.4.1 e 11.4.2), a primeira para que observe o disposto no art. 21 da Resolução Antaq nº 055/2002, que condiciona a autorização de investimentos em áreas arrendadas ao estudo prévio de viabilidade técnica e econômico-financeira, e a segunda para que encaminhe ao Tribunal, caso o indigitado investimento seja autorizado, cópia da documentação técnica e econômica que embasou a decisão da Codesa.*

*24. A Sefid, a seu turno, propõe a expedição de determinação à Antaq, para que aquele órgão avalie a viabilidade técnica e econômico-financeira da obra, nos termos da Lei nº 11.518/2007, e encaminhe a esse Tribunal, no prazo de 30 dias, cópia do relatório de fiscalização e informe as medidas que porventura forem adotadas.*

*25. Em que pese a pertinência das proposições supra, cremos que, em virtude do longo decurso de tempo entre as instruções das unidades técnicas e a presente intervenção, a situação ora em exame pode ter sofrido modificações substanciais, de modo a recomendar a adoção de providências outras por parte da Corte de Contas.*

*26. Com efeito, verificamos ter havido, consoante informação constante do expediente CA-Dirpre-307, subscrito pelo então Diretor Presidente Interino da Codesa, cuja juntada sugerimos, decisão interlocutória no âmbito de Ação proposta pela Flexibrás em desfavor da Codesa, que, ao conceder antecipação de tutela no referido processo (nº 024.08.032099-7, da 7ª Vara da Justiça Estadual do Espírito Santo), 'prorrogou o arrendamento em vigor até 2035 e determinou à Codesa não prosseguir com o processo de arrendamento já iniciado (contratação de consultoria para elaboração dos estudos de viabilidade)'.*

*27. O aludido processo foi remetido à Seção Judiciária da Justiça Federal naquele Estado, por força de despacho de declinação de competência da Justiça originária, dando origem ao processo nº 2008.50.01.015653-2, em trâmite perante a 4ª Vara Federal.*

*28. Nesse processo, após reconhecer a competência absoluta da Justiça Federal, determinou o i. Juiz Federal da 4ª Vara, em despacho publicado no DOE de 26/6/2009 (págs. 8/14), a suspensão dos efeitos da decisão proferida pela Justiça Estadual às fls. 498/508 – a qual, ao que indicam os extratos de movimentação processual ora acostados à contracapa, trata-se daquela que determinou a prorrogação do arrendamento em pauta. Em momento posterior, o magistrado prolatou decisão interlocutória deferindo o pedido de ingresso da União no feito na qualidade de assistente da Codesa, além de deferir, em parte, o pedido de antecipação de tutela, mediante caução, para admitir:*

*'a prorrogação da vigência contratual com a Codesa relativa à área hoje ocupada pelas autoras, pelo prazo necessário à realização de novo processo licitatório, até a sua conclusão, cabendo à Codesa envidar todos os esforços para o adequado processamento da licitação em questão'.*

*29. Importa ainda consignar a existência de despacho datado de junho deste ano, em que o magistrado menciona a existência de transação efetivada pelas partes. Ainda, ao considerar o trâmite da ação civil pública nº 2009.50.01.002128-0, que tem como objeto as prorrogações dos contratos relativos à Flexibrás, resolveu abrir vista dos autos ao Ministério Público Federal antes de homologar a mencionada transação.*

*30. Nesse contexto, não olvidando a independência das instâncias administrativa e judicial, ponderamos que o desfecho do mencionado processo poderá trazer impacto ao assunto ora em apreciação pela Corte de Contas, sobretudo ante a notícia de haver uma transação efetivada entre a Flexibrás e a Codesa, aguardando ser homologada pela Justiça Federal.*

*31. Assim, e de modo a facilitar a análise dessa questão, entendemos apropriada a constituição de autos apartados, nos termos do art. 36, da Resolução TCU nº 190/2006, com vistas a dar continuidade ao exame desse ponto, sugerindo-se, desde já, a expedição de diligência à 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Espírito Santo, solicitando cópia das principais peças que instruem o processo nº 2008.50.01.015653-2, mormente da transação pendente de homologação, celebrada entre a Flexibrás*

*Tubos Flexíveis Ltda. e a Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), acostada às fls. 1341/1342, bem como cópia das principais peças que instruem a ação civil pública nº 2009.50.01.002128-0.*

*32. Em acréscimo, entendemos apropriado diligenciar também à Codesa, solicitando cópia de toda a documentação que embasou mencionada transação com a empresa Flexibrás.*

*33. Por fim, entendemos dispensável, nesta fase processual, a proposta de determinação à Controladoria Geral da União constante do subitem 11.6 da manifestação da Secex/ES, bem como, no tocante aos órgãos a serem comunicados da deliberação a ser adotada por essa Corte (subitem 11.7), sugerimos a inclusão da Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo, haja vista a tramitação do inquérito policial nº 038/2005/SR/DPF/ES.*"

13. Tendo em vista a complexidade da matéria e o alongado tempo decorrido, bem como as novas informações agregadas ao processo pelo **Parquet** especializado, submeti os autos à nova análise da Sefid que, após diligenciar à Antaq, e considerando a documentação juntada pela Codesa (fls. 335/370), elaborou derradeira instrução (fls. 380/389), a qual reproduzo a seguir com os ajustes de forma cabíveis:

"*Tratam os autos de denúncias e representação, esta da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, que apontam supostas irregularidades relacionadas à doação de recursos financeiros para campanha eleitoral do Partido dos Trabalhadores à prefeitura de Vitória/ES por pessoas físicas e jurídicas que mantêm relação funcional e contratual com a Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa).*

*2. Em 19/6/2007, o Exmo Sr. Ministro Relator Augusto Nardes remeteu os autos à Sefid (fl. 221) entendendo que parte das questões tratadas no processo possuía pertinência com as atribuições desta Secretaria especializada. Mais especificamente, no que tange ao estudo de viabilidade técnica das obras de enrocamento a serem executadas pela Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda. (Flexibrás), conforme o disposto na cláusula oitava do Termo de Unificação dos contratos de arrendamento 004/1985, 001/1997, 029/1998, 032/1998 e 033/1998 (fls. 440-447, Volume 1 do Anexo 2), firmados entre esta empresa e a Codesa.*

*Histórico*

*3. Em 2005, época da assinatura desse termo de unificação, o grupo econômico da Flexibrás era arrendatário regular (proveniente de licitação) de cinco terrenos contíguos, dispostos em cinco contratos com vencimentos em datas distintas. A empresa alegava que a extinção de alguns desses contratos poderia inviabilizar econômica e operacionalmente os outros, pois utilizava os terrenos com planta de produção única (fl. 71). Além disso, o contrato de maior área (004/1985) venceria em 2005.*

*4. O Termo de Unificação previu que o prazo de todos os contratos venceria em 15/11/2008 (fls. 443, Volume 1 do Anexo 2), data em que venceria o último contrato de arrendamento de titularidade da Flexibrás (033/1998), desconsiderando-se o prazo de prorrogação. Ocorre que o ajuste autorizou investimentos em ampliação da capacidade produtiva por meio de enrocamento de 30.000 m² de área do porto organizado e não havia Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) realizado pela Codesa justificando preços e valores. Havia dúvida, ainda, se a extensão de prazo concedida pelo termo (menos de 3 anos) seria suficiente para amortizar tais investimentos. A análise da Secex/ES conclui que não havia garantias para impedir que a Codesa, empresa da União, fosse responsabilizada no futuro, o que resultaria em lesão ao erário público (fl. 74).*

*5. A inexistência de EVTE levou o Exmo. Sr. Ministro Relator Augusto Nardes a emitir cautelar, por entender que a falta de especificação do investimento resultaria na concessão para a Flexibrás de 'crédito ilimitado para a realização das obras' (fl. 152).*

*6. Mais tarde, tal cautelar foi suspensa porque a Codesa afirmou, em sede de agravo de instrumento, que a autorização contida no termo de unificação não permitiu o início das obras de enrocamento e que esta só seria emitida após análise do projeto a ser apresentado pela Flexibrás (fl. 171).*

*7. No mesmo agravo, defenderam também que a área utilizada pela Flexibrás seria licitada após o fim do Termo de Unificação, em 15/11/2008, e que quaisquer investimentos não amortizados seriam ressarcidos pelo futuro licitante vencedor, mediante* ***down payment****. Ademais, a própria empresa estava*

*interessada em participar do futuro certame. A Secex/ES entendeu, em sua última instrução (fls. 193-206), que esses condicionantes seriam suficientes para permitir a autorização dos investimentos, nos termos da cláusula 8ª do referido ajuste, mesmo sem a existência do EVTE (fl. 196).*

*8. Com base nesse contexto, o Ministro Relator, em 19/6/2007, enviou a matéria para a análise desta Sefid, que já se manifestou no processo por meio de duas instruções (fls. 255-259 e 282-288). Como proposta de encaminhamento, sugeriram, em síntese, que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) fosse admitida como interessada no presente processo e que avaliasse a viabilidade técnica e econômico-financeira da referida obra de enrocamento, caso ela fosse realizada.*

*9. Antes de avaliar as propostas da Sefid, em 17/7/2009, o Exmo. Sr. Ministro Relator solicitou a manifestação do Ministério Público junto ao TCU (fl. 296). Neste parecer (fls. 307/312), datado de 3/8/2010, consta a informação de que o Termo de Unificação encontrava-se em demanda judicial e que existia despacho da Justiça Federal datado de junho de 2010 mencionando a existência de transação efetivada pelas partes. Nesse sentido, sugeriu que se fizessem autos apartados para investigar o trâmite dessa transação, na medida em que considerava que ela poderia trazer impactos relevantes na análise do processo investigado nesta Corte.*

*10. No despacho de fl. 313, de 31/8/2010, o Ministro Relator encaminhou os autos a esta Sefid para nova análise, considerando a complexidade da matéria, bem como a temporalidade decorrida e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal.*

*11. Na instrução de fls. 314/315, propôs-se diligência à Antaq buscando informações adicionais sobre possíveis fiscalizações realizadas, bem como sua participação nos processos judiciais comentados no parecer do Ministério Público.*

*12. Na resposta da Agência, de 24/11/2010, (fls. 371/372), alegou-se que não houve fiscalização específica sobre o Termo de Unificação e que o acordo judicial proposto pela Flexibrás e pela Codesa nos autos do Processo – Antaq 2008.50.01.015653-2 estava em avaliação.*

*<u>I. Da documentação de fls. 335/370</u>*

*13. Enquanto o processo estava em análise nesta Sefid, a Codesa juntou documentação (fls. 335/370) com fatos novos que alteraram o foco da investigação. É pertinente relatar com maior detalhe as informações trazidas pela referida companhia docas.*

*14. Como visto, o prazo da Unificação deveria ter se encerrado em 15/11/2008. Segundo a Codesa, a Flexibrás, antes dessa data, ajuizou ação judicial para discutir especificamente o prazo do ajuste. Na visão da arrendatária, haveria duas possibilidades: a extensão para 16/4/2035, considerando que o contrato mais antigo, de 1985, deveria ter sido adaptado aos ditames da Lei 8.630/1993, que permite prazo máximo de 50 anos; ou para 15/11/2018, já que o último contrato, 033/1998, foi assinado pelo prazo de dez anos, com possível prorrogação por igual período.*

*15. A 7ª Vara Cível de Vitória decidiu, por liminar, estender o prazo da unificação até 2035 e determinou que a Codesa abstivesse-se de abrir licitação para o terreno utilizado pela Flexibrás. Após o envio dos autos para a Justiça Federal, essa liminar foi reformada, em 20/11/2009, nos seguintes termos:*

*'Defiro em parte o pedido de antecipação de tutela formulado pelas Requerentes, mediante caução oferecida, tão somente para admitir a prorrogação da vigência contratual com a Codesa, relativa à área hoje ocupada pelas autoras, <u>pelo prazo necessário à realização de novo processo licitatório, até a sua conclusão</u>, cabendo à Codesa envidar todos os esforços para o adequado processamento da licitação em questão (grifo nosso).'*

*16. Com base nessa decisão, a Codesa procurou a Flexibrás para composição amigável, visando que não ocorresse descontinuidade dos serviços. A Companhia Docas, com fulcro no art. 2º da Resolução – Antaq 525/2005 (fl. 348), sugeriu que o Termo de Unificação, vencido desde 2008, fosse estendido por mais três anos, tempo considerado necessário para a realização da licitação. Segundo o relato da Autoridade Portuária, a arrendatária mostrou-se resistente a esta proposta, preferindo esperar pela decisão judicial de mérito.*

*17. Nesse ínterim, ocorreu fato novo que alterou o andamento das negociações. A Flexibrás utilizou o terreno e as instalações que estava operando para vencer o Convite 062.747.209.8, que visava*

*contratar empresa para executar serviços de fabricação, manuseio e armazenagem de dutos para a Petrobras a partir de 30/1/2011, atividades idênticas às que a Flexibrás vinha realizando no porto.*

*18. Em 19/11/2010, a Codesa afirmou que o procedimento licitatório em curso dificilmente seria concluído a tempo de o futuro licitante vencedor assumir o contrato com a Petrobras porque ainda estava na fase de aprovação do EVTE pela Antaq, faltando concluir várias outras etapas, inclusive a análise por este Tribunal de Contas. Segundo a Companhia Docas, esse fato eventualmente levaria a Petrobras a procurar outro porto para operar base logística de dutos flexíveis.*

*19. A Codesa alega que é estratégico para o porto que a atividade industrial atualmente prestada pela Flexibrás seja mantida no Estado do Espírito Santo. Isso porque as áreas utilizadas nesse terminal são impróprias para operações portuárias em larga escala e apresentam vocação para atividades industriais na área de óleo e gás (fl. 363).*

*20. Segundo a Autoridade Portuária, a descoberta do Pré-Sal no litoral do Espírito Santo fez o Governo e a Petrobras aumentarem sobremaneira os investimentos na região, principalmente porque se trata de extração de óleo em águas ultra profundas (5000 e 7000 metros).*

*21. Entre os projetos previstos, existe a contratação de nova base para fornecimento de tubos flexíveis. Em razão disso, a Petrobras promoveu o Convite referido no parágrafo 18 desta instrução, do qual se sagrou vencedora a Flexibrás. Segundo a Codesa, dessa nova base logística sairão '90% dos tubos flexíveis a serem utilizados no processo de produção de petróleo na fase pré sal'.*

*22. A Autoridade Portuária afirma, também, que a produção desses dutos constitui-se em atividade industrial altamente especializada e que é prestada, atualmente, por três grupos empresariais. No Brasil atuam dois desses grupos, a Flexibrás compondo um deles.*

*23. Pelos termos do referido convite, o contrato com a Petrobras teria duração de cinco anos, prorrogáveis por igual período. A Codesa sugere, assim, que a alternativa mais razoável seria permitir que a Flexibrás assumisse o primeiro período da operação dessa base logística e, caso venha a existir prorrogação com a Petrobras, os compromissos seriam firmados com o vencedor da futura licitação. Portanto, o Termo de Unificação venceria em 30/1/2016, sem considerar o tempo de desmobilização da área, caso a Flexibrás não vença o certame promovido pela Codesa.*

*24. A Codesa juntou aos autos cópia da Homologação de Acordo (fls. 363-369), nos termos ressaltados anteriormente. Trata-se de ajuste assinado em 21/5/2010 pela Companhia Docas e pela Flexibrás, portanto, apta a encerrar as demandas judiciais ainda existentes.*

*Análise*

*25. Esclarece-se, inicialmente, que este processo tratou de diversas denúncias e que o referido Termo de Unificação é apenas parte dos assuntos investigados. Pela instrução de fls. 193/211, percebe-se que a Secex/ES concluiu a análise de todos os pontos e considerou regular o Termo de Unificação. Ou seja, falta apenas a opinião desta Sefid sobre a obra de enrocamento prevista no referido contrato para que os autos possam ser julgados.*

*26. O foco da presente análise, porém, foi alterado pela documentação trazida pela Codesa às fls. 335/370. A discussão foi ampliada. Não se trata mais de investigar unicamente a existência de garantias de que o investimento realizado na obra de enrocamento não seja futuramente repassado para a Codesa, mas analisar se deve ser permitida ou não a prorrogação do Termo de Unificação assinado com Flexibrás em virtude do quadro explicitado pela Companhia Docas, dos normativos vigentes e do interesse público envolvido.*

*27. O Porto de Vitória possui vocação natural para atividades de extração de petróleo, pela região em que se encontra. A descoberta do Pré-Sal, com todas as suas possibilidades, aumentou ainda mais a importância desse segmento não apenas para o porto, mas para o Estado do Espírito Santo.*

*28. A fabricação de dutos flexíveis é atividade industrial que utiliza tecnologia de ponta para mercado altamente especializado, voltado para extração de petróleo **offshore** (no mar). Segundo Costa, Pires e Lima (2008), a participação da extração **offshore** aumentou de 83 para 89% da produção total do petróleo brasileiro, já que a produção **onshore** (em terra) vem perdendo espaço desde 2003. Trata-se, assim, de mercado em expansão e a descontinuidade na fabricação de dutos pode impactar negativamente o setor petrolífero.*

*29. Outra característica do segmento é que a complexidade da atividade, seu alto valor agregado e sua grande tonelagem requerem que a fabricação desses dutos ocorra próxima da margem, já que só podem ser transportados via marítima. Inclusive, isso facilita o trânsito dos navios utilizados para eventuais manutenções.*

*30. Segundo a Codesa, a área onde a Flexibrás está instalada atualmente possui vocação natural para esse tipo de atividade e não pode ser utilizada para movimentações de larga escala. Na análise empreendida pela Companhia Docas acerca da unificação dos contratos, constam dois pareceres (fls. 390 e 393, Anexo 2, Vol. 1) afirmando que, nos termos do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto - 2001 (PDZP), não existem atividades mais adequadas e rentáveis para as áreas ocupadas pela Flexibrás. Inclusive, este Plano previu investimentos nas áreas visando à evolução de atividades voltadas à extração de petróleo.*

*31. Isso quer dizer que essa área não poderia ser utilizada, por exemplo, como pátio de contêineres ou para comportar armazéns de granéis. Segundo a Autoridade Portuária, como as atividades realizadas pela Flexibrás são industriais, o custo de desmobilização é alto. Ou seja, a reutilização dessa área para outra finalidade, ou para disponibilizá-la a outra empresa do mesmo ramo em caso de desativação, pode levar tempo.*

*32. Considerando a limitação da demanda e da oferta, bem como as características do terreno utilizado pela Flexibrás e da atividade em si, pode-se concluir que a descontinuidade dessa produção em Vitória, caso a Petrobras utilize outro porto como base logística, realmente poderia trazer prejuízos para a Codesa. E não apenas para o porto. Pela abrangência da área do Pré-Sal, as opções de substituição são Portos estrangulados por cidades, como Santos e Rio de Janeiro, onde provavelmente haverá dificuldade para operacionalizar no curto prazo o atendimento dessas demandas, que são relevantes para o país.*

*33. Compondo-se todos os fatos que cercam a proposta da Codesa, entende-se que o interesse público envolvido é relevante e justificaria a prorrogação. Acerca do prazo, é pertinente trazer a tabela a seguir.*

| *Contrato* | *Objeto* | *Vigência* | *Prazo* | *Prorrogação* |
|---|---|---|---|---|
| *004/1985* | *10 termos aditivos, área de 42.617,17 m²* | *16/4/1985 a 15/4/1995* | *10 anos* | *Uma vez por igual período* |
| *029/1998* | *Área de 5.386,63 m²* | *16/11/1998 a 15/11/2008* | *10 anos* | *Nas condições da legislação vigente* |
| *032/1998* | *1 termo aditivo, área de 5.252,96 m²* | *28/12/1998 a 27/12/2006* | *8 anos* | *Nas condições da legislação vigente* |
| *033/1998* | *Equipamento flutuante Cábrea Amapá* | *28/12/1998 a 27/12/2006* | *8 anos* | *Nas condições da legislação vigente* |
| *001/1997* | *2 termos aditivos, área de 715,15 m²* | *28/4/1997 a 27/4/2007* | *10 anos* | *Sem previsão contratual* |

*Fonte: Contratos constantes dos autos.*

*34. O elastecimento contratual proposto pela Companhia Docas, contando a desmobilização, pode chegar, no mínimo, até 30/1/2017 e, no máximo, até 30/1/2019. Uma provável prorrogação do Termo de Unificação, nos termos propostos pela Flexibrás, se encerraria em 15/11/2018, conforme o Contrato 029/1998, c/c o art. 4º, § 4º, inciso XI, da Lei 8.630/1993. Segundo este termo (fl. 313), 'extinto o Contrato, haverá a imediata assunção da área arrendada pela Codesa ou pelo novo Arrendatário' e 'a área arrendada deverá estar livre e desembaraçada de qualquer outro bem que não seja afeto às benfeitorias usuais do arrendamento'. Isso quer dizer que nesse prazo já está incluída a desmobilização das áreas.*

*35. Percebe-se que há certa proximidade entre os prazos das duas propostas. É louvável a atitude da Autoridade Portuária de ter envidado esforços para licitar as áreas ocupadas pela Flexibrás, mas o fato de o Termo de Unificação ter sido mais restrito que o Contrato 029/1998, por não prever o período de prorrogação, interfere, nessa situação excepcional apresentada, no atendimento do interesse público.*

*36. Sugere-se, assim, que o Termo de Unificação permita a prorrogação constante do Contrato 029/1998 e, assim, o prazo final do arrendamento de toda a área se encerre em 15/11/2018, contando o prazo de desmobilização, tal como originalmente contratado. Nessa data, o uso da área por empresa diversa da Codesa, caso esta seja a opção, deve estar assegurada por licitação finalizada com sucesso.*

*37. Ao contrário do que afirma a Codesa à fl. 349, aceitar a proposta da Flexibrás não significa que o Termo de Unificação foi redigido com incorreção, mas que ele está sendo adaptado para atender ao interesse público.*

*38. Nesse contexto, vale comentar que o acordo firmado entre a Flexibrás e a Codesa (fl. 366) contém impropriedade.*

*'2.1 As Partes aceitam e pactuam que o término de vigência dos contratos de arrendamento reunidos através do Termo de Unificação de Contratos seja o dia 30 de janeiro de 2016, de modo a possibilitar a execução do contrato da Base Logística da Petrobras, acrescido do prazo necessário à desmobilização de que trata o item 2.2 abaixo.*

*(...)*

*2.3 A superveniência de legislação que permita o elastecimento do prazo de vigência de um ou mais contratos de arrendamento reunidos através do Termo de Unificação de Contratos será causa de prorrogação do prazo de que trata o item 2.1 supra, devendo as Partes, até de 30 de janeiro de 2016, realizar renegociação comercial lastreada em estudos de viabilidade econômico-financeira do empreendimento para estabelecer as condições que se aplicarão após essa data'. (grifo nosso)*

*39. A possível nova prorrogação prevista no item 2.3 contraria o art. 4º, inciso I, da Lei 8.630/1993 e o interesse público.*

*40. Trata-se de cinco contratos assinados sob a égide de diferentes normas e que foram unificados a fim de tornar mais eficiente o atendimento da vocação de cada terreno objeto deles. Tal unificação, contudo, torna a execução contratual mais propensa a problemas de interpretação, ou seja, essa formatação possui proteção institucional reduzida. A ação judicial que discute a validade do prazo desse termo exemplifica o nível das dificuldades de se manusear ajustes tão diferentes de forma única.*

*41. Além disso, a evolução da regulação no setor alterou-se profundamente de 1985 (ano da assinatura do primeiro contrato) para 2005 (ano da assinatura do Termo de Unificação). Especialmente em termos de proteção aos interesses dos usuários, de delimitação e prestação do serviço adequado, bem como dos direitos e deveres de arrendatários e autoridades portuárias. Logo, são contratos redigidos com interesses e objetivos diversos.*

*42. A licitação, então, teria o condão de superar essa falha, importando em maior grau de segurança jurídica para todos os entes envolvidos. Isso porque tornaria a utilização de todos os terrenos vinculada a um só contrato, que seria redigido levando em consideração a evolução do setor portuário e de sua regulação. Acrescente-se, ainda, que a Companhia Docas possui prazo suficiente para realizar e concluir esse certame até 15/11/2018.*

*43. Pelo exposto, deve-se esclarecer que a prorrogação da vigência do Termo de Unificação até 15/11/2018 é absolutamente excepcional e está sendo autorizada, apenas, em razão do interesse público envolvido, corroborado pela conjugação dos fatos analisados. Assim, é prudente determinar à Codesa, como administradora do Porto, e à Antaq, como sua fiscalizadora e reguladora, que comprovem a este Tribunal, no prazo de 120 dias, as medidas adotadas para que o Termo de Unificação dos contratos de arrendamento 004/1985, 001/1997, 029/1998, 032/1998 e 033/1998 não ultrapasse a data de 15/11/2018, em obediência ao art. 4º, inciso I, e art. 4º, § 4º, inciso XI, ambos da Lei 8.630/1993.*

*44. No mesmo escopo, sugere-se determinar à Codesa que, caso opte por licitar o terreno atualmente ocupado pela Flexibrás, objeto do Termo de Unificação, que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação referente à realização do certame licitatório, incluindo, em outros aspectos que julgar relevantes, o tempo necessário para a aprovação do EVTE pela Antaq; os trâmites e prazos da IN – TCU 27/1998; os recursos porventura existentes, tanto neste Tribunal quanto no Judiciário; a obtenção das licenças ambientais, se for o caso; a assinatura do contrato; bem como o período para desmobilização das áreas, em respeito ao art. 4º, inciso I, da Lei 8.630/1993, de forma que o futuro arrendatário possa operar a partir de 16/11/2018, garantindo a continuidade dos serviços.*

*45. Cabe mencionar que esta Unidade Técnica representou ao Tribunal, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), resultando no TC 002.768/2011-9, a fim de analisar a legalidade da Resolução – Antaq 1.837/2010. Esta norma dispõe sobre a vigência dos contratos de arrendamentos celebrados anteriormente à Lei 8.630/1993 e possui tendência voltada para a prorrogação de ajustes em detrimento da competente licitação, em comparação com a Resolução – Antaq 525/2005.*

*46. A proposta de encaminhamento aprovada pela Secex/ES (fl. 204) entendeu que a denúncia relacionada à autorização de investimentos para obra de enrocamento sem prévio estudo de viabilidade deveria ser parcialmente procedente. Embora esse encaminhamento fosse pertinente à época, entende-se que, tomando por base o novo foco de análise proposto nesta instrução e o fato de a obra não ter sido iniciada, a questão mereça reforma.*

*47. Considerando a prorrogação da avença ora analisada, é pertinente determinar à Antaq e à Codesa que promovam, no prazo de 120 dias, com fulcro no art. 27, incisos VI e VII, da Lei 10.233/2001, o reequilíbrio econômico-financeiro do Termo de Unificação, em razão da assinatura da Homologação de Acordo (fls. 363-369) entre a Flexibrás e a Codesa.*

*48. Nesses termos, sugere-se acatar as razões de justificativas dos Srs. Henrique Germano Zimmer, Danilo Roger Marçal Queiroz, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Diretores da Codesa, Nelson Machado Fagundes, Eduardo Pereira, Luiz Soresini, Irineu Barros Filho e Raulino Gonçalves Filho, membros do Conselho de Administração da Codesa, acerca da aprovação e homologação do Termo de Unificação contendo, em sua cláusula oitava, previsão de investimentos em obra de enrocamento sem prévio estudo de viabilidade técnica, reformando o item 11.2 da instrução da Secex/ES.*

*49. Acerca de investimentos previstos e não amortizados ao final do Termo de Unificação, o edital e a minuta de contrato da futura licitação devem, de forma expressa, atribuir ao licitante vencedor tal obrigação, afastando a responsabilidade da Codesa. O EVTE do futuro arrendamento deve, também, estar equilibrado, considerando essa situação. A fiscalização legal da Antaq deve verificar essas premissas.*

*50. Assim, sobre novos investimentos realizados pela Flexibrás que não possam ser amortizados até 15/11/2018, é pertinente determinar à Antaq e à Codesa, nos termos do art. 27, inciso XVII, da Lei 10.233/2001 e art. 29, inciso II, do Decreto 6.620/2008 a pertinência desses investimentos, considerando a possibilidade de o vencedor do futuro certame assumir tais encargos.*

*51. Entende-se que o processo está apto a ser julgado e que a determinação proposta no parágrafo anterior pode ser monitorada em processo específico, quando da análise do primeiro estágio da licitação para arrendamento das áreas atualmente ocupadas pela Flexibrás. Nesse sentido, em consonância com o item 11.8 da instrução da Secex/ES (fl. 206), reitera-se o entendimento que os autos possam ser arquivados, nos termos do art. 169, inciso IV, do RITCU.*

*Benefícios do Controle*

*52. Os benefícios do controle, decorrentes da análise ora apresentada, classificam-se como 'expectativa do controle', considerando que as propostas contidas nesta instrução permitirão atuação com maior transparência e legalidade por parte da Codesa e da Antaq quando realizarem licitações para arrendamentos portuários, em virtude da análise de denúncia encaminhada a este Tribunal.*

*Proposta de Encaminhamento*

*53. Diante do exposto, propugna-se:*

*I – determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e à Companhia Docas do Estado do Espírito Santo (Codesa), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1993 c/c o art. 250, inciso II, do RITCU, que:*

*a) comprovem a este Tribunal, no prazo de 120 dias, as medidas adotadas para que o Termo de Unificação dos contratos de arrendamento 004/1985, 001/1997, 029/1998, 032/1998 e 033/1998 não ultrapasse a data de 15/11/2018, em obediência ao art. 4º, inciso I, e art. 4º, § 4º, inciso XI, ambos da Lei 8.630/1993.*

*b) promovam, no prazo de 120 dias, com fulcro no art. 27, incisos VI e VII, da Lei 10.233/2001, o reequilíbrio econômico-financeiro do Termo de Unificação citado no item I desta proposta, em razão da assinatura da Homologação de Acordo entre a Flexibrás e a Codesa;*

*c) caso ocorram novos investimentos pela Flexibrás que não possam ser amortizados até 15/11/2018, analisem, nos termos do art. 27, inciso XVII, da Lei 10.233/2001 e art. 29, inciso II, do Decreto 6.620/2008 a pertinência desses investimentos, considerando a possibilidade de o vencedor do futuro certame assumir tais encargos.*

*II – determinar à Codesa, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1993 c/c o art. 250, inciso II, do RITCU, que, caso opte por licitar o terreno atualmente ocupado pela Flexibrás, objeto do Termo de Unificação citado no item I desta proposta, que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação referente à realização do certame licitatório, incluindo, entre outros aspectos que julgar relevantes, o tempo necessário para a aprovação do EVTE pela Antaq; os trâmites e prazos da IN – TCU 27/1998; os recursos porventura existentes, tanto neste Tribunal quanto no Judiciário; a obtenção das licenças ambientais, se for o caso; a assinatura do contrato, bem como o período para desmobilização das áreas, em respeito ao art. 4º, inciso I, da Lei 8.630/1993, de forma que o futuro arrendatário possa operar a partir de 16/11/2018, garantindo a continuidade dos serviços;*

*III – reformar o item 11.2 da instrução da Secex/ES, de fls. 193/206, com os ajustes realizados às fls. 208/211, acatando as razões de justificativa do Srs. Henrique Germano Zimmer, Danilo Roger Marçal Queiroz, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Diretores da Codesa, Nelson Machado Fagundes, Eduardo Pereira, Luiz Soresini, Irineu Barros Filho e Raulino Gonçalves Filho, membros do Conselho de Administração da Codesa, acerca da aprovação e homologação do Termo de Unificação citado no item I desta proposta contendo, em sua cláusula oitava, previsão de investimentos em obra de enrocamento sem prévio estudo de viabilidade técnica;*

*IV – reiterar o item 1.8 da instrução da Secex/ES, de fls. 193-206, e arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso IV, do RITCU;*

*V – encaminhar os presentes autos ao Exmo. Sr. Ministro Relator Augusto Nardes, considerando o despacho de fls. 221.*"

É o Relatório.

VOTO

Como visto no relatório que antecede esta voto, trata-se de denúncias formuladas com arrimo no art. 234 do Regimento Interno do TCU, versando, originariamente, sobre possíveis irregularidades cometidas pelos gestores da Companhia Docas do Estado do Espírito Santo (Codesa) na execução do Contrato nº 17/2004 e seus aditivos, referente ao Terminal de Cargas do Cais de Capuaba (TCC).

2. Às denúncias originais foram juntados documentos relatando outras supostas irregularidades, além de eventual correlação entre contratações da Codesa e campanhas eleitorais. Também foram apensados aos presentes autos dois processos de denúncia (TC-014.397/2005-8, ao qual foi anexado o TC-014.462/2005-8; e TC-014.423/2006-9) e uma representação da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo (TC-018.966/2005-2), dando conta, igualmente de irregularidades cometidas em contratos da Companhia Docas.

-II-

3. A fim de permitir uma melhor compreensão da situação fática posta nos autos, tomo a liberdade de rememorar os principais fatos relatados. Nesse sentido, tendo em vista o apresentado nos diversos documentos citados nos itens precedentes, os quais integram o presente feito, a Secex/ES realizou inspeção na Codesa, abrangendo em seu escopo as seguintes ocorrências:

*"a) Falta de manutenção e de investimentos no Terminal de Cereais do Cais de Capuaba por parte do pool de empresas signatárias do Contrato nº 17/2004, bem como a delegação, sem o competente arrendamento (por meio do aludido contrato operacional), para que o pool opere o sistema com preferência e para que proceda à manutenção das instalações;*

*b) Juridicidade da unificação de quatro contratos de arrendamentos da empresa Flexibrás – Tubos Flexíveis Ltda. (nºs 004/85, 029/98, 032/98 e 033/98) e de um da empresa Brasflex – Tubos Flexíveis Ltda. (nº 001/97), pertencente ao mesmo grupo empresarial da Flexibrás, para que todos passassem a viger, após unificados, até 15/11/2008;*

*c) Ausência de estudo de viabilidade técnica e econômica que demonstre a adequada relação custo-benefício para a Codesa no que diz respeito às obras de enrocamento de área de até 30.000m² a serem realizadas pela Flexibrás, cujos custos, arcados pela mencionada empresa, seriam objeto de ressarcimento por parte da Codesa no âmbito do contrato de arrendamento unificado mencionado na alínea anterior;*

*d) Uso exclusivo pela empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A de armazéns da Codesa e de área onde se localiza galpão de vinil construído pela aludida empresa, com desconto nas tarifas portuárias em decorrência da garantia de quantidade mínima de cargas a serem movimentadas e possibilidade de a Suzano proceder a melhorias e manutenções em instalações portuárias sob administração da Codesa, sem que tenha sido firmado o competente contrato de arrendamento;*

*e) Contratação de pessoas com condutas duvidosas para ocupar cargo em comissão."*

4. Durante a fiscalização, a equipe tomou conhecimento da seguinte irregularidade, a qual foi adicionada no escopo do trabalho:

*"Perda de prazo para interposição de embargos à penhora em reclamações trabalhistas ajuizadas em desfavor da Codesa."*

5. Ao fim da inspeção, acolhendo, no essencial, proposta formulada pela unidade técnica, determinei oitiva dos membros do Conselho de Administração e audiência do diretor-presidente da Codesa. Também autorizei diligência para esclarecimentos adicionais com relação à perda de prazo em reclamações trabalhista da Companhia.

6. Depois de analisar os elementos apresentados em resposta às oitivas e audiências, a Secex/ES apresentou a seguinte proposta de mérito:

*"11.1. conhecer da denúncia para no mérito considerá-la parcialmente procedente;*

*11.2. acatar parcialmente as razões de justificativas dos Srs. Henrique Germano Zimmer, Danilo Roger Marçal Queiroz, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Diretores da Codesa, Nelson Machado Fagundes, Eduardo Pereira, Luiz Soresini, Irineu Barros Filho e Raulino Gonçalves Filho, membros do Conselho de Administração da Codesa, acerca da aprovação e homologação do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda., contendo na cláusula oitava previsão de investimentos pela arrendatária, sem o prévio estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da obra, em desacordo com o art. 21 da Res. Antaq nº 55/02;*

*11.3. acatar as razões de justificativas do Sr. Henrique Germano Zimmer, acerca da disposição constante da cláusula primeira, parágrafos 3º e 6º e cláusula terceira, parágrafo 4º, do Contrato Operacional nº 13/2000, firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S.A.;*

*11.4. determinar à Codesa que:*

*11.4.1 observe, para fins do cumprimento do disposto no art. 21 da Res. Antaq nº 055/2002, que o investimento de que trata a cláusula oitava, subitem 8.1, do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento firmado com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda., tem como condicionantes para sua autorização o estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira, que garanta que o valor a ser investido será amortizado dentro do prazo do arrendamento a ser licitado, e a formalização com a Flexibrás do compromisso de participar da licitação e acatar os termos definidos no estudo;*

*11.4.2. encaminhe a este Tribunal, caso o mencionado investimento seja autorizado, cópia da documentação técnica e econômica que tenha dado suporte à análise realizada pela Codesa para sua*

*aprovação, bem como dos possíveis instrumentos legais decorrentes da negociação prevista na cláusula oitava, subitem 8.5, do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento;*

*11.4.3. observe que a prioridade de uso de determinado berço e de armazéns ou a permissão que se ocupe qualquer área dentro do porto organizado por um particular, somente poderá ser efetivada, a teor do disposto no art. 1º, § 1º, inciso IV e no art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993, por meio de contrato de arrendamento, devendo ser adotadas providências com vistas a regularizar os contratos que contenham cláusulas desta natureza, em especial, o Contrato Operacional nº 013/2000 firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, caso o mesmo tenha sido prorrogado;*

*11.4.4. Observe o disposto no art. 1º, § 1º, inciso IV da Lei nº 8.630/1993, segundo o qual a Codesa é a responsável pela manutenção das instalações do porto organizado sob sua administração, e o art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993, que limita a possibilidade de execução de serviços de melhorias nas instalações portuárias por terceiros, somente no caso em que a área for arrendada, devendo ser adotadas providências com vistas a regularizar os contratos que contenham cláusulas delegando esta atribuição, em especial, o Contrato Operacional nº 013/2000 firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, caso o mesmo tenha sido prorrogado;*

*11.4.5. adote imediatas providências com vistas à realização das manutenções necessárias ao bom funcionamento do Terminal de Cereais de Capuaba, concluindo, inclusive, os serviços de automação iniciados em algumas balanças de fluxos, de modo que registrem adequadamente a pesagem das cargas;*

*11.4.6. proceda ao levantamento dos motores de reposição da Codesa, necessários para o funcionamento do Terminal de Cereais de Capuaba, emitindo o devido registro patrimonial e competente termo de responsabilidade;*

*11.4.7. adote providências com vistas à designação formal de pessoa ou comissão para acompanhar qualquer obra realizada na área de Porto Organizado sob sua administração; e*

*11.4.8. instaure e conclua, no prazo de 90 dias, processo de sindicância com vistas a apurar a responsabilidade por possíveis irregularidades cometidas na condução e acompanhamento, quer na fase de conhecimento, quer na de liquidação, do processo trabalhista RT 1261.1995.004.17.00-0, em especial no que tange à definição do justo valor da condenação, devendo recair as investigações sobre todos aqueles que possam ter dado causa à consumação de prejuízos aos cofres da entidade, em especial os escritórios de advocacia que mantinham, à época, contratos de prestação de serviços jurídicos com a Cia. Docas e os dirigentes que haveriam de manter vigilância permanente sobre a regular execução de seus termos, encaminhando cópia das conclusões a que chegar a este Tribunal, acompanhada de íntegra do processo de sindicância PE 1738/2004, iniciado pela comissão designada pela Resolução nº 60/2004 e concluído por outra, constituída pela Resolução nº 51/2005; e dos contratos de assessoria jurídica vigentes à época da tramitação do feito;*

*11.4.8.1. mensure, com o nível de detalhamento adequado, a extensão do prejuízo que a entidade teve de suportar, adotando, como parâmetro de comparação, o derradeiro pronunciamento do Pleno do TRT/17ª Região, proferido em 19/2/2004, ao ensejo do exame do agravo de petição interposto pelos reclamantes, onde determinadas inclusões e exclusões que redundaram em nova elaboração de cálculos;*

*11.5. determinar à Secex/ES que, nos termos do art. 243 do Regimento Interno, verifique, por meio de processo específico, o cumprimento das determinações constantes do subitem 11.4.8 e seu subitem;*

*11.6. determinar à Controladoria Geral da União/ES que se manifeste nas próximas contas da Codesa sobre o estágio do investimento e das demais disposições contidas na cláusula oitava do Termo de Unificação dos Contratos de Arrendamento firmado com a Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda.;*

*11.7. dar conhecimento ao Ministério Público Federal, aos denunciantes e à Gerência Regional do Patrimônio da União/ES da deliberação que vier a ser adotada; e*

*11.8. arquivar os presentes autos".*

-III-

7. Ainda historiando, tendo em vista a correlação dos fatos apurados no presente processo com a área de atuação da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid), encaminhei os autos para análise

daquela secretaria especializada, que, após colher informações junto à Agência Nacional de Transportes Aquaviárias (Antaq), propôs que esta fosse admitida como interessada no presente processo, e que se determinasse um prazo para que a Agência avaliasse a viabilidade técnica e econômico-financeira da obra de enrocamento tratada na cláusula oitava do Termo de Unificação de Contratos de Arrendamento firmado com a Flexibrás.

8. Na sequência submeti os pareceres exarados pelas unidades instrutivas à avaliação do Ministério Público junto ao TCU, que concordou com o encaminhamento alvitrado nos subitens 11.1, 11.2, 11.3 e 11.8 da instrução da Secex/ES (transcrito no item 5 deste Voto) e com as determinações propostas nos subitens 11.4.5, 11.4.6, 11.4.7, 11.4.8, 11.4.8.1 e 11.5, sugerindo que as questões objeto dos subitens 11.4.3 e 11.4.4 fossem encaminhadas sob a forma de alertas.

9. No que tange às determinações relativas à unificação dos contratos de arrendamento da Flexibrás, propostas pela Sefid e Secex/ES, o representante do **Parquet** especializado ponderou que o longo tempo decorrido desde as propostas poderiam requerer outras providências por parte deste Tribunal.

10. Nesse sentido, aduziu que o Termo de Unificação, que venceria em 2008, foi objeto de demanda judicial de iniciativa da Flexibrás, cuja última decisão, proferida no processo nº 2008.50.01.015653-2, deferiu o pedido de ingresso da União no feito na qualidade de assistente da Codesa, e o pedido de antecipação de tutela, mediante caução, para admitir:

"*a prorrogação da vigência contratual com a Codesa relativa à área hoje ocupada pelas autoras, pelo prazo necessário à realização de novo processo licitatório, até a sua conclusão, cabendo à Codesa envidar todos os esforços para o adequado processamento da licitação em questão*".

11. Nesse contexto, informou, adicionalmente, sobre o trâmite da ação civil pública nº 2009.50.01.002128-0, que tem como objeto as prorrogações dos contratos relativos à Flexibrás, assim como ponderou que o desfecho do mencionado processo poderia trazer impacto ao assunto ora em apreciação pela Corte de Contas.

12. Por tal razão, entendeu apropriada a constituição de apartados com vistas a dar continuidade ao exame dessa questão, e a expedição de diligência à 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Espírito Santo, solicitando cópia das principais peças que instruem os processos judiciais anteriormente mencionados, além de solicitar à Codesa toda a documentação que embasou a transação com a Flexibrás.

13. Ao final, entendeu dispensável a proposta de determinação à Controladoria Geral da União constante do subitem 11.6 da manifestação da Secex/ES, bem como sugeriu a inclusão da Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo entre os órgãos a serem informados da futura deliberação a ser exarada nos autos, haja vista a tramitação do inquérito policial nº 038/2005/SR/DPF/ES.

14. Considerando as informações aduzidas pelo Ministério Público junto ao TCU, e tendo em conta o longo lapso temporal no transcurso do processo, submeti os autos novamente à consideração da Sefid.

15. Em sua derradeira manifestação, aquela unidade técnica especializada discorreu pormenorizadamente sobre a evolução dos contratos de arrendamento firmados entre Flexibrás e a Codesa, rememorando que a Secex/ES, em sua última instrução, considerou aceitável a prorrogação do Termo de Unificação até 2008.

16. Ao analisar documentação complementar trazida aos autos pela Codesa, a Sefid destacou que a discussão em torno dos contratos de arrendamento foi ampliada, tendo em vista a utilização dos terrenos pela Flexibrás (empresa do grupo Technip) para participar de convite realizado pela Petrobras.

17. Enfatizou que não se tratava mais de investigar unicamente a existência de garantias de que o investimento realizado na obra de enrocamento não traria riscos desnecessários a Codesa, ante a inexistência da avaliação econômico-financeira, mas analisar se deveria ser permitida ou não a prorrogação do Termo de Unificação assinado com Flexibrás/Technip em virtude do quadro explicitado pela Companhia Docas, dos normativos vigentes e do interesse público envolvido.

18. Assim, considerando todo o novo contexto fático, a Sefid concluiu que a prorrogação da vigência do Termo de Unificação até 15/11/2018 poderia ser admitida, em caráter absolutamente excepcional, desde que se determine à Codesa, como administradora do Porto, e à Antaq, como sua

fiscalizadora e reguladora, que comprovem a este Tribunal, no prazo de 120 dias, as medidas adotadas para assegurar que o Termo de Unificação dos contratos de arrendamento 004/1985, 001/1997, 029/1998, 032/1998 e 033/1998 não ultrapasse aquela data, em obediência ao art. 4º, inciso I, e art. 4º, § 4º, inciso XI, ambos da Lei nº 8.630/1993.

19. Por outro lado, caso se adote a alternativa de licitar o terreno atualmente ocupado pela Flexibrás, objeto do Termo de Unificação, antes da referida data, a unidade técnica especializada propõe determinar à Codesa que*:*

*"apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação referente à realização do certame licitatório, incluindo, em outros aspectos que julgar relevantes, o tempo necessário para a aprovação do EVTE pela Antaq; os trâmites e prazos da IN – TCU 27/1998; os recursos porventura existentes, tanto neste Tribunal quanto no Judiciário; a obtenção das licenças ambientais, se for o caso; a assinatura do contrato; bem como o período para desmobilização das áreas, em respeito ao art. 4º, inciso I, da Lei 8.630/1993, de forma que o futuro arrendatário possa operar a partir de 16/11/2018, garantindo a continuidade dos serviços."*

20. No que diz respeito à denúncia relacionada à autorização de investimentos para a obra de enrocamento sem prévio estudo de viabilidade econômico-financeira, a Sefid ponderou que a proposta contida no subitem 11.2 da última instrução da Secex/ES deveria ser reformada.

21. Considerando que o edital e a minuta de contrato da futura licitação da área arrendada atualmente à Flexibrás/Technip poderiam prever a transferência de eventual obrigação remanescente do contrato atual ao licitante vencedor, afastando, em princípio, eventual risco em relação à Codesa, as razões de justificativas dos membros do seu Conselho de Administração poderiam ser acolhidas. No entanto, deveria ser exarada determinação preventiva à Antaq e à Codesa, de modo que fosse assegurado o cumprimento da referida premissa.

22. Deveria, também, ser determinado à Antaq e Codesa que promovessem o reequilíbrio econômico-financeiro do termo de unificação, tendo em vista a sua prorrogação e em razão da assinatura de acórdão amigável entre Flexibrás/Technip e Codesa, a ser homologado na justiça.

23. Assim, conclui a Sefid que o processo está apto a ser julgado e que a determinação proposta no item anterior pode ser monitorada em processo específico, quando da análise do primeiro estágio da licitação para arrendamento das áreas atualmente ocupadas pela Flexibrás.

24. Nesse sentido, em consonância com o item 11.8 da instrução da Secex/ES, reitera o entendimento que os autos possam ser arquivados, nos termos do art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

-IV-

25. Historiados todos os fatos, ratifico em preliminar, o entendimento anteriormente manifestado nos autos e conheço das denúncias e representação investigadas neste processo, uma vez que atendem aos pressupostos legais e regimentais requeridos para sua formulação.

26. No mérito, acolho, em essência, o último encaminhamento proposto pela Secex/ES, com as adequações sugeridas pelo Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos adoto como razões de decidir. Quanto às determinações propostas pela Sefid, referente ao termo de unificação dos contratos de arrendamento de titularidade da Flexibrás/Technip, entendo que devam ser remodeladas, conforme esclarecerei a seguir.

27. Ressalto, primeiro, que as investigações restringiram-se a questões afetas às competências constitucionais e legais atribuídas a esta Corte de Contas, não adentrando questões afetas à Justiça Eleitoral.

28. Quanto às denúncias explicitadas nos diversos documentos juntados neste processo, destaco que a Secex/ES, respaldada em inspeção realizada na Codesa, e depois das pertinentes oitivas e audiências dos gestores, julgou algumas improcedentes, ou de reduzida relevância, e considerou que as irregularidades remanescentes não eram de gravidade suficiente para resultar em multa aos gestores.

29. Assim, foi proposto nos autos, de forma uniforme, apenas determinações corretivas, entendimento ao qual se filiou, na essência, o representante do Ministério Público, e que igualmente acompanho, promovendo, apenas, pequenas adequações no teor das determinações, tendo em vista o tempo decorrido desde a sua proposição.

30. Entre as questões analisadas nos autos, merecem destaque, por sua complexidade e desdobramentos, a juridicidade do termo de unificação dos contratos com a empresa Flexibrás, que foi analisada no âmbito da Secex/ES e da Sefid, além das irregularidades na condução de Reclamação Trabalhista contra a Companhia Docas, identificadas na inspeção realizada pela própria equipe de auditoria, neste processo.

31. A legalidade da unificação dos contratatos da Flexibrás foi avaliada nos itens 34 a 52 do relatório de inspeção da Secex/ES. Ao final, a unidade técnica apresentou sua conclusão nos termos transcritos a seguir, com os quais me alinho:

*"45. Entendemos que as cláusulas dos referidos contratos de arrendamento poderiam muito bem ser retificadas, visando à renegociação econômico-financeira da relação comercial, sem que para isso fosse necessário consolidar os contratos, se não fosse o fim da vigência do contrato nº 004/85, previsto para 15/4/2005. Esse contrato, vale lembrar, foi celebrado na égide do Decreto nº 59.832/1996 que regulamentava dispositivos do Decreto-Lei nº 5/1996. Portanto, a unificação dos contratos objetivou, essencialmente, prorrogar o prazo de vigência do contrato nº 004/85 cujo objeto é o arrendamento da maior área dentre as arrendadas à Flexibrás.*

*(...)*

*51. Se tivesse observado as orientações do Departamento de Programas de Transportes Aquaviários, prorrogando por um ano o prazo de vigência do contrato de arrendamento nº 004/1985, a Codesa, posteriormente, poderia tê-lo prorrogado por mais dois anos, ou seja, até 15/4/2008, fundamentando na Resolução Antaq nº 525/2005.*

*52. Com o termo de unificação dos contratos, o fim da vigência do contrato de arrendamento nº 004/1985 será em 15/11/2008, e não 15/4/2008, contrariando o disposto na Resolução nº 525/2005. Entretanto, tendo em vista as peculiaridades desses instrumentos contratuais e o caráter de excepcionalidade da situação, entendemos que não deva ser considerado como irregular o lapso temporal de sete meses que excedeu o limite estabelecido na referida Resolução".* (grifo nosso)

32. Não obstante a conclusão pela razoabilidade da prorrogação contratual até o ano de 2008, adotei medida cautelar, após a prévia oitiva dos membros do Conselho de Administração da Estatal, suspendendo autorização concedida pela Codesa, no âmbito do Termo de Unificação, para que a Flexibrás iniciasse obras de enrocamento sem o devido estudo técnico e financeiro, previsto na legislação.

33. A questão foi posteriormente esclarecida em sede de agravo, revogando-se a medida cautelar, uma vez que a autorização para o início da obra de enrocamento, de fato, ainda não havia sido concedida.

34. Na sequência, o Ministério Público junto ao TCU trouxe aos autos informação de que a vigência do Termo de Unificação havia sido contestada pela Flexibrás/Technip na Justiça Estadual, que reconhecera, em sede de antecipação de tutela, a prorrogação da sua validade até 2035, posteriormente revista. A última decisão, no âmbito da Justiça Federal, também em caráter interlocutório, autoriza a prorrogação do prazo do termo de unificação pelo tempo necessário para que a Codesa ultime os procedimentos para a licitação da área arrendada.

35. Após essa última decisão, e tendo em vista o contexto fático envolvendo a Flexibrás/Technip e a Petrobras, a Codesa entabulou negociação com a referida arrendatária com o fito de apresentar um acordo amigável à justiça, que, se homologado, poderia por fim à contenda.

36. Verifica-se na minuta do referido acordo, juntada aos autos, que a Codesa propõe a vigência do termo de unificação até 30/1/2016 (com prazo previsto para desmobilização, que pode chegar a 3 anos), o que representa uma contraproposta ao último pedido da empresa Flexibrás, que requereu prorrogação até 2024, ou, alternativamente, até 2018.

37. Tais dilações teriam como objetivo viabilizar contrato estabelecido entre a Flexibrás e a Petrobras, cuja consecução atenderia ao interesse público, além de ser vantajoso economicamente para a

Codesa, conforme analisado detidamente na última instrução da Sefid, da qual se extrai o trecho a seguir, que resume as conclusões daquela unidade técnica:

*"32. Considerando a limitação da demanda e da oferta, bem como as características do terreno utilizado pela Flexibrás e da atividade em si, pode-se concluir que a descontinuidade dessa produção em Vitória, caso a Petrobras utilize outro porto como base logística, realmente poderia trazer prejuízos para a Codesa. E não apenas para o porto. Pela abrangência da área do Pré-Sal, as opções de substituição são Portos estrangulados por cidades, como Santos e Rio de Janeiro, onde provavelmente haverá dificuldade para operacionalizar no curto prazo o atendimento dessas demandas, que são relevantes para o país.*

*33. Compondo-se todos os fatos que cercam a proposta da Codesa, entende-se que o interesse público envolvido é relevante e justificaria a prorrogação (...)"*

38. Com respaldo nas análises da Sefid, penso que o Tribunal pode considerar aceitável, em caráter absolutamente excepcional, a prorrogação do termo de unificação dos contratos de arrendamento da Flexibrás, porém, somente até o ano de 2016 (incluída a desmobilização), prazo estritamente necessário para que se cumpra o ajuste estabelecido entre a Flexibrás/Technip e a Petrobras, cuja interrupção poderia comprometer o interesse público e a rentabilidade da Codesa, conforme avaliado nos autos.

39. Registro, com a devida vênia à Sefid, que discordo da análise favorável à prorrogação do termo de unificação até 2018, abrangido o prazo de desmobilização. Entendo que a prerrogativa daria margem a nova dilação contratual entre a Petrobras e Flexibrás/Technip, do que criar-se-ia, novamente, uma situação de fato a justificar novo adiamento da licitação da área arrendada.

40. De qualquer forma, conforme informado no expediente CA/DIRPE/AB/227, de 3/9/2010, assinando pelos Diretor-Presidente e Diretor de Planejamento e Desenvolvimento da Codesa (fls. 359/362), o acordo entre a Companhia e a Flexibrás/Technip foi protocolizado, prevendo o encerramento do termo de unificação para o dia 30/1/2016.

41. Segundo tal informação, portanto, a controvérsia em torno do prazo máximo de prorrogação do termo de unificação teria sido resolvida, restando esclarecer o motivo de ter sido estabelecido, no citado acordo, um prazo de desmobilização que pode chegar a 3 anos, sem qualquer fundamentação legal.

42. Conforme enfatizou a Sefid, a concepção original dos contratos unificados (vide Contrato nº 029/1998) previa a imediata assunção da área arrendada pela Codesa ou pelo novo arrendatário, tão logo extinto o contrato. Não vislumbrei, em nenhum dos documentos juntados aos autos, qualquer motivação dos gestores que justificasse a alteração dessa premissa. Também incorre em ilegalidade, conforme avaliou a Sefid, a redação do item 2.3 do acordo firmado entre a Codesa e a Flexibrás/Technip, que prevê a possibilidade de nova prorrogação contratual, além de 2016.

43. Vê-se, portanto, que mesmo na hipótese de o multicitado acordo ter sido assinado entre as partes e protocolizado, há que se considerar as ilegalidades mencionadas anteriormente e a ausência de informação nos autos sobre a sua homologação, o que torna prematuro, segundo minha visão, que se expeça determinações atreladas aos seus termos, conforme propôs a Sefid.

44. Além disso, observo que não há informações atualizadas sobre eventual manifestação da Antaq, o que poderia levar o Tribunal a posicionar-se em linha divergente com o entendimento daquela agência, sem dispor de todos os elementos necessários para tal.

45. Sendo assim, entendo como mais prudente resgatar proposta exarada na penúltima instrução da Sefid, com as pertinentes adequações, para admitir a Antaq como interessada nos autos e determinar à Agência que se manifeste conclusivamente, no prazo de 60 dias, sobre o termo de acordo firmado entre a Codesa e a Flexibrás/Technip, posicionando-se, especialmente, a respeito da vigência do termo de unificação, o prazo de desmobilização e a repactuação do equilíbrio econômico-financeiro, e que remeta a este Tribunal cópia do Processo Antaq nº 50300.001547/2010-04 (informado no Ofício Antaq nº 388/2010-DG, de 24/11/2010).

46. Em sua manifestação a Antaq deve pronunciar-se ainda sobre a obra de enrocamento, e outros investimentos porventura autorizados, analisando, nos termos do art. 27, inciso XVII, da Lei nº 10.233/2001 e art. 29, inciso II, do Decreto nº 6.620/2008, sua pertinência, se serão amortizados até o fim

da vigência do contrato, e, caso não sejam, os mecanismos de controle disponíveis para assegurar, nos editais e contratos do próximo certame licitatório, que o próximo ocupante da área arrendada assuma os encargos remanescentes.

47. O cumprimento da determinação deve ser monitorado pela Sefid em processo específico, no qual poderá esclarecer as questões abordadas neste Voto, especialmente quanto às ilegalidades detectadas na minuta de acordo acostada aos autos, bem como atualizar as informações a respeito do andamento do processo judicial e da obra de enrocamento. No âmbito desse processo, a unidade técnica poderá, se for o caso, propor novamente as determinações em relação aos contratos da Codesa com a Flexibrás, as quais não serão exaradas nestes autos.

48. Não obstante o encaminhamento proposto, julgo que se possam considerar improcedentes as denúncias relativas aos contratos da Flexibrás, arquivando-se os presentes autos, uma vez que, conforme entendeu a Secex/ES e a Sefid, com o aval do Ministério Público, a prorrogação, efetuada no âmbito do termo de unificação, até o ano de 2008, não representou dano à Codesa ou desrespeito à legislação vigente.

49. As prorrogações seguintes se deram por força de decisões judiciais, o que afasta a necessidade de aferir a responsabilidade dos gestores. As prorrogações futuras, que porventura ocorram por força do acordo entre as partes, serão avaliadas no processo de monitoramento, a ser constituído pela Sefid, inclusive quanto ao aspecto econômico-financeiro.

50. Nesse processo, a Sefid avaliará também a atuação da Antaq com relação à obra de enrocamento e outros investimentos que representem risco à Codesa, podendo propor determinações que corrijam desvios eventualmente identificados, ou mesmo penalidades, caso sejam detectadas condutas negligentes ou omissivas.

51. Por fim, comento sobre a irregularidade cometida na condução de reclamação trabalhista contra a Codesa, na qual a entidade deixou fluir, sem manifestação, o prazo legal para contestação de penhora de bens da empresa no valor de R$ 9.344.009,43, para satisfação de débito apurado na referida ação trabalhista.

52. A respeito da irregularidade, a equipe da Secex/ES questionou as conclusões da Sindicância constituída com a finalidade de apurar responsabilidades por falhas ventiladas por sua Diretoria de Administração e Finanças, na condução e acompanhamento do processo trabalhista, que teriam resultado em prejuízo para a Codesa em valor aproximado de R$ 4,4 milhões.

53. Ante suas conclusões, a Secex/ES propõe que se determine à Entidade a instauração de novo processo de sindicância e que se mensure a extensão do prejuízo que a entidade teve que suportar.

54. Com a devida escusa à unidade técnica, cuja proposta foi anuída pelo Ministério Público junto ao TCU, entendo que não se configura oportuna a determinação ao órgão para que instaure sindicância. Ressalto que este Tribunal já decidiu, em caso semelhante, por meio do Acórdão nº 2.906/2009-TCU-Plenário:

*"4. Não é competente o Tribunal de Contas da União, jurisdição constitucional especializada, para determinar diretamente a instauração ou para controlar resultados de sindicâncias ou de procedimentos administrativos disciplinares, porquanto tais poderes não se subsomem às competências constitucionais e legais de que é detentor. A omissão ilegal da autoridade competente resolve-se no âmbito da própria Administração ou no Judiciário."*

55. No presente processo, visto que o objetivo da sindicância seria identificar os responsáveis e quantificar o dano, entendo que se aplica, com precisão, os dispositivos do **caput** e § 1° art. 8º da Lei nº 8.443/1992, que dispõe, expressamente:

*"Art. 8° Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5° desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração*

*da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.*

*§ 1° Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão."*

56. Dessa forma, a determinação proposta nos subitens 11.4.8 e 11.4.8.1 deve ser substituída por uma única, para que a Codesa, caso ainda não tenha feito, instaure tomada de contas especial, nos termos dos dispositivos retro mencionados.

Ante o exposto, acolhendo no essencial o encaminhamento proposto pela Secex/ES e pelo Ministério Público junto ao TCU, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de agosto de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2380/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-010.344/2005-6

1.1. Apensos: TC-020.528/2007-3, TC-019.994/2007-8 e TC-000.329/2007-2 - Solicitação; TC-014.397/2005-8 e TC-012.423/2006-9 – Denúncia; e TC-018.966/2005-2 - Representação].

2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Denúncia

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).

3.2. Responsáveis: Henrique Germano Zimmer (009.677.936-53); Danilo Roger Marçal Queiroz (904.621.657-87); Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (011.215.677-03); Nelson Machado Fagundes (039.881.477-53); Eduardo Pereira (509.763.388-15), Luiz Soresini (049.776.707-44); Irineu Barros Filho (421.321.187-87); e Raulino Gonçalves Filho (117.880.117-91).

4. Entidade: Companhia Docas do Estado do Espírito Santo S.A. (Codesa) - MT.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidades Técnicas: secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (Secex/ES) e Secretaria de Fiscalização em Desestatização (Sefid).

8. Advogados constituídos nos autos: Flávia Fardim Antunes Bringhenti, OAB/MG nº 82.616; Felipe Osório dos Santos, OAB/ES nº 6.381; Sirlei de Almeida, OAB/ES nº 7.657; Nathália Neves Burian, OAB/ES nº 9.243; Cláudia Rodrigues Nascimento, OAB/ES nº 9.787; Luana Barbosa Pereira, OAB/ES nº 11.528; e Aline Gomes Soares Lima, OAB/DF nº 20.710.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncias diversas e de representação da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, versando sobre supostas irregularidades cometidas pelos gestores da Companhia Docas do Estado do Espírito Santo (Codesa) na execução de alguns de seus contratos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer das presentes denúncias e representação, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes;

9.2. acolher as razões de justificativas dos Srs. Henrique Germano Zimmer, Danilo Roger Marçal Queiroz, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Nelson Machado Fagundes, Eduardo Pereira, Luiz Soresini, Irineu Barros Filho e Raulino Gonçalves Filho;

9.3. determinar à Codesa que:

9.3.1. observe que a prioridade de uso de determinado berço e de armazéns ou a permissão que se ocupe qualquer área dentro do porto organizado por um particular somente poderá ser efetivada, a teor do disposto no art. 1º, § 1º, inciso IV e no art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993, por meio de contrato de arrendamento, devendo ser adotadas providências com vistas a regularizar os contratos que contenham cláusulas desta natureza, em especial, o Contrato Operacional nº 013/2000 firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, caso o mesmo ainda em vigência;

9.3.2. limite, em obediência ao art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.630/1993, a possibilidade de execução de serviços de melhorias nas instalações portuárias por terceiros, somente no caso em que a área for arrendada, devendo ser adotadas providências com vistas a regularizar os contratos que contenham cláusulas delegando esta atribuição, em especial, o Contrato Operacional nº 013/2000 firmado com a empresa Suzano Bahia Sul Papel e Celulose S/A, caso o mesmo ainda esteja em vigência;

9.3.3. encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as seguintes informações relativas ao Terminal de Cereais de Capuaba: regularidade das manutenções efetuadas no Terminal; situação de funcionamento das balanças de fluxo; documento que demonstre o registro patrimonial dos motores de reposição da Codesa, desde 2005;

9.3.4. adote medidas que assegurem a designação formal de pessoa ou comissão para acompanhar qualquer obra realizada na área de Porto Organizado sob sua administração; e

9.3.5 instaure e conclua, se ainda não fez, no prazo de 90 (noventa) dias, nos termos do § 1° do art. 8º da Lei nº 8.443/1992, tomada de contas especial para apurar as possíveis irregularidades cometidas na condução e acompanhamento do processo trabalhista RT 1261.1995.004.17.00-0;

9.4. admitir a Agência Nacional de Transporte Aquaviários (Antaq) como interessada nos autos e determinar à Entidade que se manifeste, no prazo de 60 (sessenta) dias, sobre:

9.4.1 o termo de acordo firmado entre a Codesa e a Flexibrás/Technip, posicionando-se, especialmente, a respeito da vigência do termo de unificação, o prazo de desmobilização e a repactuação do equilíbrio econômico-financeiro, remetendo a este Tribunal cópia do Processo Antaq nº 50300.001547/2010-04 (informado no Ofício Antaq nº 388/2010-DG, de 24/11/2010);

9.4.2 a pertinência, nos termos do art. 27, inciso XVII, da Lei nº 10.233/2001 e do art. 29, inciso II, do Decreto nº 6.620/2008, da obra de enrocamento, ou outros investimentos porventura autorizados no âmbito dos contratos da Codesa com a Flexibrás.

9.5. determinar à Sefid que constitua processo de monitoramento com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações exaradas à Antaq no subitem anterior, e que proponha medidas adicionais que se façam necessárias, a partir das análises recomendadas no Voto antecessor a esta deliberação;

9.6.encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo, aos denunciantes e à Gerência Regional do Patrimônio da União/ES;

9.7. retirar a chancela de sigiloso;

9.8. arquivar os autos.

10. Ata n° 32/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2380-32/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 012.905/2010-0.
Natureza: Denúncia.
Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.
Interessado: Identidade preservada.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. IBAMA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE, NO RIO XINGU/PA. CONHECIMENTO. MATÉRIA JÁ APRECIADA NESTA CASA. IMPROCEDÊNCIA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia autuada neste Tribunal versando sobre supostas irregularidades perpetradas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama no âmbito do processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, localizado no Estado do Pará.

2. O auditor federal da 8ª Secex elaborou o parecer de fls. 5/8, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular dessa unidade, nos seguintes termos:

*"(...) 2. A denúncia alerta para problemas relativos a falhas na emissão da licença prévia pelo Ibama e para a não realização das oitivas indígenas, o que seria a mais grave violação aos direitos humanos indicada no relatório que embasou tal processo.*

*3. Em síntese, dentre os problemas destacados no referido relatório, são citados o subdimensionamento da população atingida e da área afetada; o risco de proliferação de doenças endêmicas; a ausência de estudos sobre índios isolados; o hidrograma ecológico não baseado nas necessidades dos ecossistemas; o subdimensionamento das emissões de metano; a ameaça de extinção de espécies endêmicas; a ausência de análise de impactos de eclusas; a perda irreversível de biodiversidade; a ausência de análise de impactos a jusante da usina; a análise insuficiente dos impactos da migração sobre o desmatamento e as terras indígenas e a ausência de análise sobre os impactos associados ao assoreamento no reservatório principal.*

*4. O denunciante, tendo em vista os motivos elencados e as informações constantes do relatório anexo que embasa a denúncia, solicita uma resposta sobre as providências tomadas pelo TCU no sentido da salvaguarda dos direitos humanos das populações impactadas e do espírito democrático na gestão pública.*

*II – Admissibilidade.*

*5. Entende-se que a denúncia deve ser conhecida por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, **caput**, do Regimento Interno do TCU.*

*III – Análise.*

*6. Como o foco principal dos questionamentos listados está relacionado a supostas irregularidades no processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica – UHE de Belo Monte efetuado pelo Ibama, segue-se a análise dos assuntos pertinentes às matéria que são de competência da 8ª Secex.*

*Licença Prévia.*

*7. O denunciante alega que a licença prévia da obra foi emitida pela presidência do Ibama apesar de parecer contrário dos próprios técnicos do órgão. Alega ainda que as medidas condicionantes elencadas na referida licença não apenas não compensam os danos irreversíveis que a usina imporia ao rio e às populações, como não representam nenhuma garantia legal de que o empreendedor irá se responsabilizar pelos danos causados.*

*8. Preliminarmente, ressalta-se que o processo de licenciamento ambiental de Belo Monte já foi objeto de análise nesta Corte de Contas por meio do TC 019.196/2009-5, processo apartado do TC 017.309/2009-1, que trata do acompanhamento do estudo de viabilização técnica e econômica da UHE Belo Monte. O referido apartado abordou os estudos de impacto ambiental – EIA e o licenciamento ambiental emitido pelo Ibama.*

*9. Frisa-se que não foram encontradas impropriedades no licenciamento prévio do Ibama, sendo consideradas pertinentes as medidas definidas pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE para o cumprimento das condicionantes ali previstas, bem como as estimativas de custo para essas ações. Esses fatos, aliados a outras análises, levaram à aprovação pelo Tribunal dos procedimentos relativos ao 1º estágio de acompanhamento do leilão de concessão para geração de energia elétrica proveniente da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, bacia hidrográfica amazônica no Estado do Pará, conforme Acórdão 489/2010-TCU-Plenário.*

*10. Sendo assim, em virtude da inexistência de fatos novos relacionados ao assunto denunciado, não cabe ao Tribunal debruçar-se novamente em análise de tema já apreciado.*

*Problemas destacados.*

*11. Os problemas/irregularidades destacados pelo denunciante no parágrafo terceiro dessa instrução, tais como o subdimensionamento da população atingida e da área afetada, apontam para omissões, falhas ou inconsistências no EIA/RIMA que questionam a qualidade desse instrumento. A denúncia afirma ainda que tais deficiências nos estudos de impacto ambiental motivaram o próprio TCU a criticar o processo de licenciamento ambiental no Brasil. Contudo, deve-se atentar para uma pequena, mas singular diferenciação: um fato é a crítica à qualidade dos estudos de impacto ambiental, e outro é a não aceitação desses estudos ou ainda a escolha de condicionantes para suprir deficiências apresentadas nesses estudos, fatos esses últimos que não estão no escopo de avaliação dessa Corte de Contas por serem atos de competência do órgão responsável pelo processo de licenciamento ambiental, o Ibama.*

*12. Como citado anteriormente, o EIA/RIMA do projeto Belo Monte foi analisado no âmbito do TC 019.196/2009-5, no qual se verificou a adesão desses instrumentos aos requisitos previstos na Resolução Conama nº 1/1986, não tendo sido encontradas irregularidades que impedissem o prosseguimento do processo de licenciamento. Vale ressaltar que o foco da análise do Tribunal foi verificar a conformidade das ações do órgão responsável com o previsto nos normativos que regem tais instrumentos.*

*13. Assim, se o próprio órgão responsável pela concessão do licenciamento ambiental, o Ibama, aprovou o licenciamento prévio da UHE Belo Monte, ato esse exarado com a presunção de regularidade, torna-se temerária a possibilidade de se invadir a esfera de discricionariedade da administração e usurpar a competência do órgão de conceder a autorização para o empreendimento. E mais, ressalta-se posição já firmada nessa Corte de Contas no sentido de que decisões adotadas dentro do âmbito discricionário do gestor, onde inexistem evidências que o ato praticado não se amolda às normas em vigor, não podem ser revistas pelo TCU, uma vez que ao Tribunal não cabe substituir as escolhas discricionárias do órgão por aquelas de sua preferência.*

*14. Nesse sentido, entende-se não caber a esta análise a discussão sobre as aludidas irregularidades apontadas pelo denunciante, quando referentes à competência do órgão ambiental.*

*Não realização das oitivas indígenas.*

*15. A não realização das oitivas indígenas foi listada na denúncia como a mais grave violação aos direitos humanos detectada no processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Tais oitivas seriam obrigatórias pela legislação brasileira e pela Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada pelo Brasil em 2002, que dispõe sobre a responsabilidade dos governos em desenvolver, com a participação dos povos interessados, ações coordenadas e sistemáticas com vistas a proteger os direitos desses povos e garantir o respeito por sua integridade; bem como do direito a oitiva indígena nos assuntos governamentais e políticas que afetem os povos e terras indígenas e/ou tribais.*

*16. Segundo afirma o denunciante, tais oitivas garantiriam aos indígenas o direito de serem informados de maneira objetiva sobre os impactos da obra e terem sua opinião ouvida e respeitada. Foi relatado que os indígenas reclamaram da Funai ao supostamente haver afirmado por ocasião de visitas às aldeias, durante as conversas preliminares que ocorreram antes do licenciamento ambiental, que tais visitas não seriam e nem subsidiariam as oitivas indígenas previstas na Convenção nº 169 da OIT.*

*17. A Funai é o órgão federal responsável pela análise e acompanhamento do componente indígena referente a todos estudos, medidas de mitigação, de compensação e/ou indenizações que envolvam as comunidades e terras indígenas ao longo do processo de licenciamento ambiental de empreendimentos.*

*18. Sua prerrogativa legal no acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental é dada pela Lei nº 5.371/1967, que cria a Funai com diversas finalidades, tais como estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista baseada no respeito às comunidades indígenas, à garantia da posse permanente das terras indígenas bem como o usufruto exclusivo de seus recursos naturais e buscar preservar o equilíbrio biológico e cultural das comunidades, no seu contato com a sociedade nacional; pela Constituição Federal, em seus arts. 231 e 232 - sobre os povos indígenas e suas terras; pelo Decreto nº 1.141/1994, que dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às comunidades indígenas; pela Lei nº 6.001/1973, também conhecida como 'Estatuto do Índio'; pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e pela própria Convenção OIT nº 169/1989. Logo, pode-se concluir que a Funai é o órgão indigenista oficial e, evidentemente, o responsável por realizar e conduzir o processo de consultas junto às comunidades indígenas.*

*19. A Funai afirma em Parecer Técnico 21/2009-CMAM/CGPIMA-FUNAI – Análise do Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental, de 30/9/2009, que o processo de oitiva não pode e nem é considerado como um momento único e cristalizado. A fundação afirma ter procurado, por meio de reuniões específicas, levar informação para as comunidades indígenas de modo a orientar o processo e dar subsídios para que elas possam se posicionar sobre o empreendimento e seus impactos, garantindo que a participação das mesmas seja informada e qualificada.*

*20. Por meio do Ofício nº 302/2009 encaminhado ao Ibama, de 14/10/2009, a Funai considerou a usina de Belo Monte viável em relação ao componente indígena do EIA. Tal ofício foi acompanhado do citado Parecer Técnico nº 21/2009, no qual a Funai entende ter cumprido seu papel institucional no processo de esclarecimento e consulta junto às comunidades indígenas. Por fim, a fundação considera nesse documento que no decorrer do processo de licenciamento e no tocante à realização das oitivas indígenas, cumpriu o Decreto Legislativo nº 788/2005, instrumento que autorizou ao Poder Executivo implantar o AHE Belo Monte.*

*21. Vale ressaltar que em 20/4/2010 o Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1 liberou a realização do leilão na hidrelétrica de Belo Monte ao analisar a suspensão de Liminares que impediam os resultados do leilão, bem como manteve os efeitos da licença prévia para o empreendimento. A decisão do TRF ressalta o fato de que a concessão da licença prévia para o empreendimento da Usina de Belo Monte está amparada em estudos detalhados e que levam em consideração os aspectos ambientais, sociais e econômicos. E mais, conforme esclarece a decisão, os estudos concernentes a este*

*empreendimento têm, em princípio, adotado as cautelas para que o meio ambiente sofra o menos possível, considerando as populações ribeirinhas indígenas e os municípios afetados.*

*22. Com efeito, por não se poder olvidar que o órgão competente para a defesa judicial dos direitos indígenas, individual ou coletivamente, é a Funai, sua manifestação ao considerar realizadas as oitivas indígenas, além de possuir presunção de regularidade, deve ser tida como representativa dos interesses das populações envolvidas no processo de licenciamento ambiental.*

*23. Por fim, vale dizer que não foram demonstradas claramente quais supostas irregularidades seriam decorrentes de possível afronta a lei ou ato normativo, fato esse impeditivo de uma ação da Colenda Corte de Contas. Novamente o Tribunal se depara com ações de um órgão que é o responsável e competente para a emissão de opinião sobre determinado tema, o que torna a análise do assunto limitada à objetiva e clara afronta a preceitos legais, fato esse não identificado no presente caso.*

*IV- Proposta de encaminhamento.*

*24. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:*

*24.1 determinar, nos termos do art. 235, **caput**, do RITCU, o acolhimento da denúncia para, no mérito, considerá-la improcedente;*

*24.2 comunicar ao denunciante e ao Ibama o teor dessa decisão;*

*24.3 arquivar os presentes autos."*

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Preliminarmente, entendo que a presente denúncia pode ser conhecida pelo TCU, por preencher os requisitos aplicáveis à espécie.

2. Quanto ao mérito, acolho a proposta formulada pela 8ª Secex, cujos fundamentos incorporo, desde já, às minhas razões de decidir, no sentido de considerar improcedente o corrente feito, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

3. Verifico, neste caso, que as questões apontadas como irregulares pelo denunciante foram relacionadas à concessão pelo Ibama da licença ambiental à implementação do projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte/PA, desconsiderando-se os impactos ambientais e o respeito aos direitos dos povos indígenas atingidos pela obra.

4. No primeiro ponto, conforme relatou a unidade técnica, este Tribunal, mediante o Acórdão 489/2010-Plenário (TC 017.309/2009-1), já se posicionou pela regularidade da licença prévia concedida pelo Ibama, tendo admitido, inclusive, como pertinentes as medidas condicionantes para a concessão da licença para a execução do referido empreendimento e aprovado o 1º estágio de acompanhamento do leilão de concessão para geração de energia elétrica proveniente da mencionada Usina.

5. Importa registrar, inclusive, que os estágios 2º a 4º de acompanhamento desse leilão também foram aprovados pelo TCU, de acordo com os termos do Acórdão 3.155/2010-Plenário, determinando-se naquela ocasião o arquivamento do TC 017.309/2009-1, nos termos do art. 169, inciso IV, do RITCU, por ter cumprido o objetivo para o qual fora constituído.

6. Relativamente ao segundo ponto, observo que há nos autos a informação de que a Funai realizou reuniões específicas com a comunidade indígena para esclarecimentos acerca da obra em comento; e de que, cumprindo seu papel institucional no processo de licenciamento ambiental, a entidade considerou a Usina de Belo Monte/PA viável em relação ao componente indígena do Estudo de Impacto Ambiental – IEA.

7. Dessa forma, compreendo que não foram constatadas nestes autos ofensas aos preceitos normativos regentes da matéria em discussão, tendo a atuação do Ibama e da Funai ocorrido dentro dos limites legais de discricionariedade atribuídos aos gestores públicos.

8. Nesse sentido, como bem analisou 8ª Secex, não cabe ao TCU substituir-se na função do administrador público, pois estaria agindo fora da órbita legal e constitucional do controle externo

financeiro, ainda mais ante a inexistência de violações quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos em relevo.

9. E, sendo assim, deve ser considerada improcedente a presente denúncia, visto que nestes autos não se constatou irregularidade que pudesse atrair a atuação desta Casa.

Ante o exposto, acolhendo na íntegra a proposta da unidade técnica, propugno por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2383/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.905/2010-0.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada.
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da denúncia versando acerca de supostas irregularidades perpetradas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama no âmbito do processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, localizado no Estado do Pará.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Reservada do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 234 e 235 do RITCU, conhecer desta denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao interessado e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;

9.3. retirar a chancela de sigiloso dos autos; e

9.4. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata n° 32/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/8/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2383-32/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral